VIDYA UNIVERSITY PRESS

TOUCH n PASS

सर्वश्रेष्ठ परीक्षा पथ-प्रदर्शक

B.A.
तृतीय वर्ष
(डिग्री कोर्स)
सेमेस्टर-V

राजनीतिशास्त्र

लोक प्रशासन के सिद्धान्त

SYLLABUS

UNIT-I

Meaning, Nature, Scope, Significance and Evolution of Public Administration.

UNIT-II

Theories Organization : Scientific Management, Classical, Bureaucracatic, Human Relations, Decision Making, Ecological, Principles of Organisation.

UNIT-III

Chief Executive : Types and Function, Line, Staff, Auxiliary agencies, Departments, Public Corporation, Boards and commissions, Independent Regulatory Commissions.

UNIT-IV

Concept of Budget, Formation and Execution of Budget, Account and Audit.

UNIT-V

Administrative Law, Delegated Legislation, Administrative Tribunals.

UNIT-VI

New Public Administration, New Public Management, New Public Service Approach, Good Governance.

UNIT-VII

Development Administration, Comparative Public Administration.

UNIT-VIII

Evolution of Indian Administration—Ancient, Medieval, Modern.

TOUCH n PASS

VIDYA UNIVERSITY PRESS

पंजीकृत कार्यालय
विद्या एम्पायर, बागपत रोड,
मेरठ, उत्तर प्रदेश (NCR) 250 002
www.vidyauniversitypress.com

© प्रकाशक

लेखन एवं सम्पादन
शोध एवं अनुसन्धान प्रकोष्ठ

मुद्रक
विद्या यूनिवर्सिटी प्रेस

TOUCH n' PASS

विषय-सूची

UNIT-I : लोक प्रशासन : अर्थ, प्रकृति, क्षेत्र, महत्त्व एवं विकास ...3
UNIT-II : संगठन के सिद्धान्त ...24
UNIT-III : मुख्य कार्यपालिका ...46
UNIT-IV : बजट की अवधारणा ...82
UNIT-V : प्रशासनिक कानून, प्रत्यायोजित कानून, प्रशासनिक न्यायाधिकरण ...107
UNIT-VI : नया लोक प्रशासन एवं नया प्रबंधन ...127
UNIT-VII : विकास एवं तुलनात्मक प्रशासन ...140
UNIT-VIII : भारतीय प्रशासन का विकास ...156

UNIT-I

लोक प्रशासन : अर्थ, प्रकृति, क्षेत्र, महत्त्व एवं विकास

Public Administration : Meaning, Nature, Scope, Importance and Development

खण्ड-अ अतिलघु उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. लोक प्रशासन का पारम्परिक अर्थ बताइए।

Give the traditional meaning of public administration.

उत्तर द्वितीय महायुद्ध से पूर्व लोक प्रशासन को पारम्परिक रूप से देखा गया। इसे सरकार और मुख्यत: कार्यपालिका तक सीमित माना गया। लोक प्रशासन को नीति के क्रियान्वयन से सम्बन्धित माना गया, नीति निर्माण उसके क्षेत्र से बाहर माना गया। लोक प्रशासन को निजी प्रशासन से भिन्न माना गया, इसका अध्ययन क्षेत्र सीमित तथा इसे सरकारी संगठनों की संरचना का अध्ययन कराने वाला विषय समझा गया। सामाजिक परिवेश से इसकी अन्त:क्रिया पर जोर नहीं दिया जाता था।

प्र.2. लोक प्रशासन का आधुनिक अर्थ बताइए।

Give the modern meaning of public administration.

उत्तर द्वितीय महायुद्ध के बाद इसके अध्ययन को व्यापकता देते हुए इसमें सम्पूर्ण सरकार के क्रियाकलाप शामिल किए गए, इसमें नीति क्रियान्वयन के साथ-साथ नीति निर्माण पर भी जोर दिया गया; इसे सामाजिक परिवेश से प्रभावित एक गतिशील सामाजिक विज्ञान माना गया। इसने प्रशासन-राजनीति द्वैतभाव, लोक एवं निजी प्रशासन के अन्तर के बजाय 'लोक प्रबन्ध' का रूप ग्रहण करते हुए 'व्यावसायिक सरकार' (उद्यमी सरकार) का स्वरूप ग्रहण कर लिया।

प्र.3. लोक से क्या अभिप्राय है?

What is the mean by public?

उत्तर लोक प्रशासन में 'लोक' (Public) से अभिप्राय है—वह प्रशासन जो सार्वजनिक स्वरूप का है, वह जो सरकारी कार्यों से सम्बन्धित है। 'प्रशासन' शब्द से पूर्व 'लोक' शब्द का प्रयोग इस विषय के क्षेत्र को सरकार या गवर्नमेण्ट के प्रशासनिक क्रियाकलापों तक सीमित कर देता है, क्योंकि राज्य ही एकमात्र ऐसा संगठन है जिसमें देश के अन्दर निवास करने वाले समस्त व्यक्ति आ जाते हैं।

प्र.4. लोकतंत्र क्या है?

What is democracy?

उत्तर लोकतंत्र या प्रजातन्त्र एक ऐसी शासन प्रणाली है, जिसके अन्तर्गत जनता अपनी स्वेच्छा से निर्वाचन में आए हुए किसी भी उम्मीदवार को मत देकर अपना प्रतिनिधि चुन सकती है, तथा उसे विधायिका का सदस्य बना सकती है।

प्र.5. लोक प्रशासन का जनक कौन है?

Who is the father of public administration?

उत्तर अमेरिका के प्रिन्सटन यूनिवर्सिटी में राजनीतिशास्त्र के तत्कालीन प्राध्यापक वुडरो विल्सन को इस शास्त्र का जनक माना जाता है।

प्र.6. लोक प्रशासन का विकास कब हुआ?

When did public administration evolve?

उत्तर एक स्वतंत्र विषय के रूप में लोक प्रशासन का जन्म 1887 ई. में संयुक्त राज्य अमेरिका में हुआ। इस विषय का व्यवस्थित अध्ययन शुरू करने का श्रेय अमेरिका के प्रिन्सटन यूनिवर्सिटी में राजनीतिशास्त्र के तत्कालीन प्रोफेसर वुडरो विल्सन को जाता है। इसलिए उन्हें लोक प्रशासन शास्त्र का जनक कहा जाता है।

TOUCH 'n PASS

प्र.7. भारत में लोक प्रशासन क्या है?

What is public administration India.

उत्तर लोक प्रशासन एक अनुशासन है जो लोगों के कल्याण के लिए संगठन और सार्वजनिक नीतियों के निर्माण और कार्यान्वयन से संबंधित है। यह उन लक्ष्यों और उद्देश्यों को पूरा करने के लिए राजनीतिक सेटिंग में कार्य करता है, जो राजनीतिक निर्णय निर्माताओं द्वारा तैयार किए जाते हैं।

प्र.8. प्रशासन शब्द की उत्पत्ति क्या है?

What is the origin of the word administration?

उत्तर 'प्रशासन' शब्द लैटिन शब्द *'एड'* और *'मिनिस्टियारे'* (सेवा) तथा 'पब्लिक' (लोगों या नागरिकों) से लिया गया है। इस प्रकार, प्रशासन शब्द का अर्थ–जनता की सेवा के लिए सरकार की नीति को क्रियान्वित करना है।

प्र.9. लोक प्रशासन का क्या महत्त्व है?

What is the importance of public administration?

उत्तर लोक प्रशासन जनता के हित के लिए सरकार द्वारा किया गया संगठित कार्य हैं। लोक प्रशासन राजनीति की एक व्यवहारिक शाखा है। इसमे राज्य के प्रशासनिक या शासन के उस भाग का जो नीतियों के क्रियान्वयन से किसी प्रकार से जुड़े हुए हैं, उनकी कार्य प्रणाली संगठन ढाँचा और इत्यादि का गहन अध्ययन किया जाता हैं।

खण्ड-ब लघु उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. प्रशासन सम्बन्धी, एकीकृत तथा प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण का उल्लेख कीजिए।

Explain integral and managerial approaches to administration.

उत्तर

प्रशासन : एकीकृत तथा प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण
(Integral and Managerial Approaches to Administration)

"जब हम प्रशासन के स्वभाव का विश्लेषण करने लगते हैं तो हम अपने आपको दो मुख्य मतों के समक्ष पाते हैं जो आसानी से एकीकृत एवं प्रबन्धकीय मत कहे जा सकते हैं।"

प्रशासन विशेष उद्देश्य की पूर्ति के लिए विभिन्न व्यक्तियों के सहयोग से किया जाने वाला कार्यकलाप है। इसमें किन कार्यों को प्रशासन के अन्तर्गत समझा जाये, इस विषय में दो प्रकार के दृष्टिकोण हैं—

कुछ विचारकों की यह मान्यता है कि प्रशासन का अर्थ उन सभी क्रियाओं से है जिनका संचालन एक निश्चित क्षेत्र में नीति अथवा नीतियों के क्रियान्वयन से होता है और इस प्रकार तकनीकी वर्ग, लिपिक वर्ग, प्रबन्धक वर्ग तथा श्रमिक वर्ग के समस्त कार्यों को मिलाकर के प्रशासन की संज्ञा प्रदान की जा सकती है। इस विचारधारा को प्रशासन का **एकीकृत दृष्टिकोण** (Integral view) कहा जाता है।

प्रशासनिक क्रियाओं के रूप से सम्बन्धित दूसरी विचारधारा के अनुसार केवल वे ही क्रियाएँ प्रशासन के क्षेत्र में आती हैं जिनका सम्बन्ध 'प्रबन्ध' (Management) से होता है तथा जो सम्पूर्ण संगठन को सामूहिक कार्य की सम्पन्नता के लिए एकीकृत करती हैं तथा नियन्त्रित करती हैं। प्रबन्ध एक ऐसा कार्य है जो अन्य कार्यों को एक समन्वित प्रयास के अंगों के रूप में संयुक्त तथा नियन्त्रित करता है। **'प्रशासन'** का यह अर्थ 'प्रशासन' शब्द से स्पष्ट हो जाता है जिसका प्रयोग प्रबन्ध सम्बन्धी कार्य करने वाले के लिए किया जाता है। किसी चपरासी या लिपिक को प्रशासक नहीं कहा जा सकता। इस विचारधारा को प्रशासन का **प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण** (Managerial view) कहा जाता है।

इन दोनों विचारधाराओं के मध्य मौलिक अन्तर है। जब हम यह मान लेते हैं कि प्रशासन विभिन्न सामान्य लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए किये गये कार्यों का योग है तब चपरासी से लेकर प्रबन्धक तक समस्त कर्मचारी प्रशासन के अंग मान लिये जायेंगे। किन्तु यदि हम प्रशासन के प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण को सही मान लें तो केवल उच्च तथा निरीक्षण एवं प्रबन्धक का कार्य करने वाले पदाधिकारी ही प्रशासन का अंग माने जायेंगे और प्रशासन का अर्थ होगा प्रबन्ध की तकनीकें तथा तरीके; जैसे, नियोजन, संगठन, समन्वय, निर्देशन, वित्तीय नियन्त्रण, आदि प्रत्येक सहयोगात्मक प्रयत्न का मूल आधार होते हैं।

सामान्यतया संगठन में दो प्रकार के पदाधिकारियों के वर्ग होते हैं। एक वर्ग के पदाधिकारियों का सम्बन्ध प्रबन्ध (Management) से रहता है अर्थात् यह वर्ग दूसरों से कार्य कराता है। दूसरे वर्ग का सम्बन्ध क्रियान्विति से है अर्थात् यह वर्ग कार्य करता है। प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण के अनुसार केवल प्रबन्ध एवं देखभाल करने वाली क्रियाएँ ही प्रशासन के क्षेत्र में आती हैं।

TOUCH 'n' PASS

यदि हम एकीकृत विचारधारा को स्वीकार करें, तो हमें उनमें से प्रत्येक व्यक्ति के कार्य को प्रशासन का अनिवार्य अंग मानना होगा और शायद उनमें से प्रत्येक को प्रशासक भी कहना पड़ सकता है। **हेनरी फेयोल** के मतानुसार प्रशासन किसी-न-किसी मात्रा में प्रत्येक कर्मचारी के कार्यों का एक भाग होता है, चाहे वह कर्मचारी कितना ही साधारण क्यों न हो। औद्योगिक पदसोपान में एक कर्मचारी का जितना ऊँचा स्तर होता है उसके द्वारा प्रशासनिक कार्यों में उतना ही अधिक समय लगाया जाता है।

प्रशासन से सम्बन्धित उक्त दोनों ही दृष्टिकोणों का समर्थन विचारकों द्वारा किया जा रहा है। यदि हम **एकीकृत विचारधारा** को मान लें तो निश्चय ही यह स्वीकार करना होगा कि प्रशासन का रूप उसकी विषय-वस्तु के अनुसार बदलता रहता है, किन्तु यदि हम प्रशासन को **प्रबन्ध की कला** मान लें तो उसका रूप सब स्थानों पर समान ही रहेगा। **हेनरी फेयोल** लिखते हैं कि उद्योग में, सरकार में और यहाँ तक कि घर के प्रबन्ध में भी प्रशासनिक क्रियाएँ सार्वभौमिक रूप में एक-सी होंगी। इसके प्रतिकूल **मेरियम** का मत है कि प्रशासकीय स्थितियों के अन्तर समानताओं की अपेक्षा अधिक व्यावहारिक महत्त्व रखते हैं।

प्र.2. प्रशासन एवं लोक प्रशासन में अन्तर बताइए।

State the difference between administration and public administration.

उत्तर

प्रशासन एवं लोक प्रशासन में अन्तर
(Difference Between Administration and Public Administration)

'लोक प्रशासन' के अर्थ को भली-भाँति समझने के लिए 'प्रशासन' और 'लोक प्रशासन' में विभेद समझना आवश्यक है—

	प्रशासन (Administration)	लोक प्रशासन (Public Administration)
1.	प्रशासन एक सामान्य शब्दावली है जिसका परिप्रेक्ष्य व्यापक है।	लोक प्रशासन का परिप्रेक्ष्य संकुचित है, क्योंकि यह सार्वजनिक नीतियों से ही सम्बन्धित है।
2.	प्रशासन का सम्बन्ध कार्यों को सम्पन्न कराने से है जिससे कि निर्धारित लक्ष्य पूरे हो सकें।	लोक प्रशासन दोहरे स्वरूप वाला है। यह अध्ययन, अध्यापन एवं अनुसन्धान का शैक्षणिक विषय होने के साथ-साथ क्रियाशील विज्ञान भी है।
3.	आमतौर से प्रशासन एक क्रिया (activity) भी है और प्रक्रिया (process) भी है।	लोक प्रशासन का सम्बन्ध सार्वजनिक नीति के निर्माण, क्रियान्वयन से है। यह नीति विज्ञान और प्रक्रिया होती है।
4.	प्रशासन एक सार्वलौकिक क्रिया है जिसे समस्त प्रकार के समूह प्रयत्नों में देखा जा सकता है, चाहे वह समूह परिवार, राज्य या अन्य सामाजिक संघ हो।	लोक प्रशासन का सम्बन्ध विशिष्ट रूप से सरकारी क्रियाकलापों से है। इसके अन्तर्गत वे सभी प्रशासन आ सकते हैं जिनका जनता पर पर्याप्त प्रभाव पड़ता है।
5.	प्रशासन उन सस्त सामूहिक क्रियाओं का नाम है जो सामान्य लक्ष्य की प्राप्ति के लिए सहयोगात्मक रूप में प्रस्तुत की जाती हैं।	लोक प्रशासन सरकार के कार्य वह भाग है जिसके द्वारा सरकार के उद्देश्यों एवं लक्ष्यों की प्राप्ति होती है।
6.	प्रशासन एक से अधिक व्यक्तियों द्वारा विशेष उद्देश्य की पूर्ति के लिए सहयोगी ढंग से किया जाने वाला कार्य है।	लोक प्रशासन ऐसे उद्देश्यों का क्रियान्वयन है, जिन्हें जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों ने निर्धारित किया है। इन उद्देश्यों की प्राप्ति लोक सेवाओं द्वारा सहयोगी ढंग से की जाती है।
7.	प्रशासन के अन्तर्गत लोक प्रशासन और निजी प्रशासन दोनों समाविष्ट हैं।	लोक प्रशासन का सम्बन्ध 'सार्वजनिक' (सरकार से सम्बन्धित) प्रशासन से है।

प्र.3. प्रशासन एवं प्रबन्धन को समझाइये।

Explain the administration and management.

उत्तर

प्रशासन एवं प्रबन्ध
(Administration and Management)

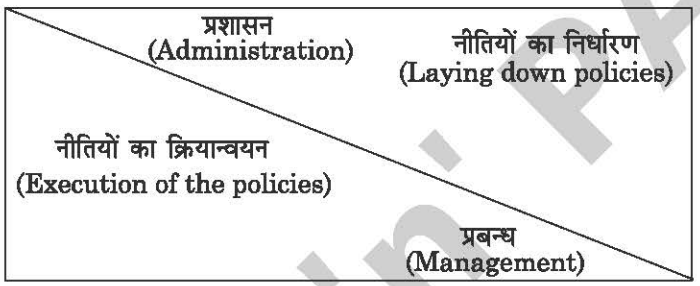
सामान्यत: 'प्रशासन' एवं 'प्रबन्ध' को पर्यायवाची शब्दों के रूप में प्रयोग किया जाता है जबकि वस्तुत: दोनों पर्यायवाची नहीं हैं। प्रशासन प्रबन्ध की अपेक्षा अधिक व्यापक शब्द है। इसके अन्तर्गत नीतियों एवं उनके उद्देश्यों की व्याख्या, किसी निश्चित कार्य

TOUCH 'n' PASS

के संचालन एवं पूर्ति के लिए आवश्यक संगठनात्मक ढाँचे का निर्माण एवं उद्देश्यों की आवश्यकता के लिए वांछित धन की व्यवस्था, आदि को शामिल किया जाता है। इसके विपरीत प्रबन्ध नीतियों के क्रियान्वयन, निर्धारित उद्देश्यों की प्राप्ति एवं समग्र संगठनात्मक कुशलता को सुनिश्चित करने से सम्बन्धित है। **प्रबन्ध** तो प्रशासन का एक अंग या भाग है। प्रबन्ध प्रशासन की परिधि के अन्दर की प्रक्रिया है, प्रशासन के मातहत है। प्रशासन द्वारा निर्धारित उद्देश्यों के लिए व्यापक ढाँचे के अन्तर्गत संगठनों को सफलता की ओर अग्रसर करने के लिए सम्पादित की गयी क्रियाओं से ही प्रबन्ध सम्बन्धित होता है।

शेल्डन ने लिखा है, "**संगठन** एक प्रभावी तन्त्र के गठन का; **प्रबन्धन** एक प्रभावी कार्यकारी विभाग के गठन का; **प्रशासन**, एक प्रभावी निर्देशन का कार्य है। प्रशासन संगठन का निर्धारण करता है, प्रबन्धन उसका उपयोग करता है। प्रशासन लक्ष्य को परिभाषित करता है, प्रबन्धन उसकी ओर अग्रसर होने का प्रयत्न करता है। प्रशासन द्वारा निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति में प्रबन्धन का तन्त्र संगठन है।"

सरकारी क्षेत्र के लिए 'प्रशासन' शब्द का प्रयोग किया जाता है जिसमें नौकरशाही की बू आती है जबकि 'प्रबन्ध' शब्द का प्रयोग निजी क्षेत्र के लिए किया जाता है और जिसमें नौकरशाही शैली का आम तौर से अभाव रहता है।



ओलिवर शेल्डन के अनुसार, प्रशासन का मुख्य कार्य उपक्रम की नीतियों को निर्धारित करना है, जबकि प्रबन्ध का कार्य प्रशासन द्वारा निर्धारित नीतियों की सीमाओं में इनका क्रियान्वयन करना एवं निर्धारित उद्देश्यों के अनुसार संगठन को संचालित करना है।

प्र.4. लोक प्रशासन का प्राचीन काल में विकास का उल्लेख कीजिए।

Explain the evolution of public administration in ancient period.

उत्तर

लोक प्रशासन का विकास : प्राचीन काल
(Evolution of the Public Administration : Ancient Era)

लोक प्रशासन प्रबन्ध की क्रिया तथा ज्ञान की पृथक् शाखा या विषय दोनों है। प्रबन्ध क्रिया के रूप में लोक प्रशासन उतना ही पुराना है जितना सामाजिक जीवन। प्राचीन मिस्र, चीन, भारत और मेसोपोटामिया की नदी-घाटियाँ सभ्यता की प्राचीनतम जन्मभूमि तो थीं ही, इन घाटियों में ही लोक प्रशासन ने आरम्भ में एक मूर्त रूप ग्रहण किया। मिस्र में नील नदी के जलमार्गों के नियमन की आवश्यकता के कारण केन्द्रित कर्मचारीतन्त्रात्मक प्रशासन की प्राचीनतम व्यवस्था का विकास हुआ। प्रतियोगिता परीक्षाओं द्वारा भर्ती की जाने वाली लोक सेवाओं का विकास चीन में ईसा पूर्व तीसरी शताब्दी में ही हो गया था। प्राचीन भारत में प्रशासन की कला राजशास्त्र अथवा अर्थशास्त्र का अंग समझी जाती थी तथा गंगा-सिन्धु घाटी के ग्राम समाज, गणराज्यों तथा राजतन्त्रात्मक राज्यों में हमें इस बात के प्रमाण मिलते हैं कि वहाँ बहुत प्राचीन काल से एक पर्याप्त सुविकसित प्रशासकीय व्यवस्था विद्यमान थी। रामायण, महाभारत तथा कौटिल्य के अर्थशास्त्र में प्रशासन के कतिपय उन्नत नियमों का वर्णन किया गया है। कौटिल्य के अर्थशास्त्र में 'लोक प्रशासन' विषय का विस्तृत और व्यवस्थित ढंग से विवेचन किया गया है। उसमें शासन के विभिन्न पदाधिकारियों के कर्त्तव्यों और दायित्वों का पूरा विवरण है तथा सरकारी अधिकारियों और लगान वसूली से जुड़े कर्मचारियों की भर्ती और प्रशिक्षण के बारे में विस्तार से व्याख्या की गई है। प्राचीन यूनान के नगर राज्यों में भी लोक प्रशासन का संगठित रूप हमें प्राप्त होता है। रोमन शासकों ने लोक प्रशासन को वैधानिक मानदण्ड एवं स्वरूप प्रदान किए। मध्यकालीन सामन्तवाद ने प्रशासन के क्षेत्र में एक अराजकतापूर्ण विकेन्द्रीकरण का समावेश किया परन्तु उसके खण्डित सूत्रों को फ्रांस, इंग्लैण्ड, प्रशा व रूस के नवोदित राजतन्त्रों ने पुनः संगठित व समायोजित कर दिया। राजा की सत्ता के विस्तार तथा केन्द्रीकरण का स्वाभाविक परिणाम यह हुआ कि राजमहलों के कर्मचारियों की संख्या में निरन्तर वृद्धि होती चली गयी। इसके फलस्वरूप राज्य के प्रशासन कार्य को मन्त्रालयों, विभागों और उसके क्षेत्रीय कार्यकलापों में संगठित कर लिया गया। एक ऐसी लोक सेवा की रचना हुई जिसके कर्मचारियों को पूर्णतया सिफारिश के आधार पर भर्ती किया जाता था। प्रशा संसार का सबसे पहला देश था जिसने अपनी लोक सेवा के

TOUCH 'n' PASS

कर्मचारियों को योग्यता व गुणों के आधार पर भर्ती किया। इस प्रकार संगठित की जाने वाली लोक सेवा की सफलता ने दूसरे देशों का ध्यान भी अपनी ओर आकर्षित किया तथा कालान्तर में उन्होंने इसी पद्धति का अनुसरण करना आरम्भ कर दिया। औद्योगिक क्रान्ति तथा लोकतन्त्र के विकास के कारण प्रशासन के क्षेत्र तथा उसके कार्यों के बारे में अनेक जटिल समस्याएँ उत्पन्न हो गयीं। विश्व-युद्धों ने प्रशासकीय समस्याओं को और अधिक जटिल बना दिया। इसका परिणाम यह हुआ कि प्रशासन का संगठन व उसकी कार्य-विधि पहले की अपेक्षा अधिक तकनीकी एवं दुरूह हो गयी। अब आर्थिक संकट, सामाजिक न्याय तथा सामाजिक सुरक्षा से सम्बन्धित समस्याओं के निराकरण का भार लोक प्रशासकों पर आ पड़ा है।

प्र.5. लोकतन्त्रीय प्रशासन की विशेषताएँ लिखिए।
Write down the characteristics of democracy administration.

उत्तर

लोकतन्त्रीय प्रशासन की विशेषताएँ
(Characteristics of Democracy Administration)

लोकतन्त्रीय प्रशासन की निम्नलिखित विशेषताएँ होती हैं—

1. **जन इच्छा का सम्मान** (Respect for Public Will)—लोकतन्त्र में प्रशासन जनता का सेवक है न कि मालिक; प्रशासन जनता के लिए है न कि जनता प्रशासन के लिए। प्रशासन के लिए आवश्यक है कि वह जन इच्छा का सम्मान करे। इसके लिए प्रशासन को जन-सम्पर्क का एक व्यापक जाल बिछाना होगा।
2. **उत्तरदायित्व** (Responsibility)—लोकतन्त्र में प्रशासन को लोकमत के प्रति उत्तरदायी रहना चाहिए। संसदीय संस्थाओं के माध्यम से प्रशासन को सतत उत्तरदायी बनाया जाता है।
3. **पारदर्शिता** (Transparency)—लोकतन्त्र में प्रशासनिक निर्णय गुप्त नहीं रखे जाते। प्रशासनिक निर्णयों की पूरी जानकारी जनता को उपलब्ध करायी जाती है। स्वतन्त्र प्रेस, विरोधी दल एवं संगठित लोकमत की प्रतिक्रिया में सरकारी निर्णयों का प्रचार एवं प्रसार किया जाता है। सरकार की नीतियाँ जनता की आलोचना के लिए खुली रहती हैं।
4. **जन-सहयोग** (Public Cooperation)—लोकतन्त्र में जनता प्रशासन में सक्रिय भागीदार होती है। जनता के प्रतिनिधियों को सलाहकार समितियों एवं बोर्डों में स्थान प्रदान कर अथवा संगठित हित समूहों के माध्यम से सरकारी नीतियों पर प्रभाव डालने के अवसर प्रदान किये जाते हैं। उदाहरणार्थ, भारत में सामुदायिक विकास कार्यक्रम के क्रियान्वयन में पंचायती राज संस्थाओं की भागीदारी यह इंगित करती है कि प्रशासन जनता के दृष्टिकोण को समझने का इच्छुक है।
5. **स्वेच्छाचारिता पर नियन्त्रण** (Control over Arbitrariness)—लोकतन्त्र में प्रशासन निरंकुश एवं स्वेच्छाचारी नहीं बन सकता। उसे अनेक संवैधानिक एवं संस्थागत नियन्त्रणों में रहकर काम करना होता है। उस पर न्यायपालिका तथा विधायिका का नियन्त्रण रहता है।
6. **जन विचारों के प्रति प्रतिक्रिया** (Response to Public Opinion)—लोक प्रशासन अपने उत्तरदायित्व को निभाते समय केवल जवाबदेयता पर ही आधारित न रहे, क्योंकि इसी में सीमित होने पर वह कानून के पालन को ही अधिक ध्यान में रखेगा, फलस्वरूप नकारात्मक हो जायेगा। एक लोकतान्त्रिक प्रशासन जनता की भावनाओं को महसूस करे, उसका हाथ हमेशा जनता की नाड़ियों पर हो और वह एक मनोवैज्ञानिक की भाँति जनता के चेहरे का अध्ययन लगातार करता रहे। प्रशासन अपने को जनता से भिन्न न समझे। पं० नेहरू के शब्दों में, "सेवाएँ धीरे-धीरे यह सोचना बन्द करें कि वे बाकी जनता से अलग एक श्रेष्ठ गुट के रूप में हैं.....।"
7. **विकेन्द्रीकरण** (Decentralization)—लोकतान्त्रिक प्रशासन यथासम्भव विकेन्द्रित होना चाहिए जिससे निर्णय जनता के नजदीक लिए जा सकें और अनेक स्तरों पर जन-प्रतिनिधियों को साथ लिया जा सके। इस व्यवस्था से, प्रशासन की नौकरशाही से सम्बन्धित अनेक बुराइयाँ कम हो सकेंगी। इससे संगठन में पदसोपान के स्तर कम होंगे और प्रशासक जन-प्रतिनिधियों से मिलकर जन-भावना के अनुकूल चलने का आदी हो जायेगा। इससे शासन में अधिक नागरिक भाग ले सकेंगे।
8. **प्रशासन का प्रजातान्त्रिक ढाँचा** (Political Structure of Administration)—**प्रो० एपिलबी** के अनुसार यदि सरकार को लोकतान्त्रिक बनाना है तो नौकरशाही को भी विस्तृत रूप से प्रतिनिधिक बनाना चाहिए।

TOUCH 'n PASS

संक्षेप में, लोकतन्त्र में प्रशासन सेवक की भूमिका अदा करता है, प्रशासन का ध्येय सार्वजनिक हित होता है और प्रशासन की महान सृजनात्मक भूमिका होती है। "लोकतन्त्र में प्रशासन एक नैतिक कार्य है और प्रशासक एक नैतिक अभिकर्त्ता।" लोकतन्त्र में प्रशासन की एकमात्र कसौटी है कि वह नागरिक के लिए क्या करता है। प्रशासन अपने आप में साध्य नहीं है, बल्कि वह प्रत्येक नागरिक और सम्पूर्ण समाज के उत्थान का साधन है। अभी तक नागरिकों के हित की अपेक्षा राज्य के हित को अधिक महत्त्व दिया जाता रहा है। लोक प्रशासन का मुख्य भाग '**प्रशासन**' रहा है, '**लोक**' नहीं। अत: अब प्रशासन का मुख्य उद्देश्य 'नागरिक सन्तुष्टि' (Citizen Satisfaction) की पूर्ति करना हो गया है।

खण्ड-स विस्तृत उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. लोक प्रशासन का अर्थ एवं परिभाषाएँ लिखिए।

Write the meaning and definitions of public administration.

उत्तर

लोक प्रशासन : अर्थ एवं परिभाषाएँ
(Public Administration : Meaning and Definitions)

'**प्रशासन**' शब्द को समझने के बाद हम '**लोक प्रशासन**' शब्द को समझने का प्रयास करेंगे। लोक प्रशासन '**प्रशासन**' का एक बड़ा और महत्त्वपूर्ण हिस्सा है। लोक प्रशासन एक संयुक्त शब्द है जो दो शब्दों '**लोक**' और '**प्रशासन**' से मिलकर बना है। 'लोक' का अर्थ है '**सार्वजनिक**' या '**सारी जनता से सम्बन्धित सरकारी प्रशासन**'। वस्तुत: '**प्रशासन**' से पूर्व '**लोक**' शब्द का प्रयोग इस विषय के क्षेत्र को **सरकार** या **गवर्नमेन्ट** के प्रशासनिक क्रियाकलापों तक सीमित कर देता है, क्योंकि राज्य ही एकमात्र ऐसा संगठन है जिसमें देश के अन्दर निवास करने वाली समूची जनता आ जाती है। '**लोक**' शब्द यह सूचित करता है कि प्रशासन लोगों के लिए किया जाना है, इसका उद्देश्य जनता के हित के लिए प्रशासन करना है। **लोक प्रशासन** में '**लोक**' शब्द का विशेषण इसे **सरकारी कार्यों** तक सीमित कर देता है और निजी कम्पनियों के निजी प्रशासन (Private Administration) से अलग कर देता है। '**प्रशासन**' का अर्थ है राज्य के अधिशासी कार्यों को पूरा करना। ऑक्सफोर्ड इंग्लिश डिक्शनरी के अनुसार प्रशासन का अर्थ है 'किसी कार्य व्यापार का प्रबन्ध', 'सार्वजनिक मामलों का प्रबन्ध' और 'सरकार के कार्यों को पूरा करना'। चूँकि सरकार की क्रियाएँ सार्वजनिक अथवा लोकहित के लिए सम्पन्न की जाती हैं, अत: **सरकारी कार्यों** के प्रशासन को '**लोक प्रशासन**' कहा जाता है। आय-कर अधिकारी द्वारा करों का संग्रह, पुलिस द्वारा अपराधियों की गिरफ्तारी, सड़कों, राष्ट्रीय मार्गों, नदियों के पुलों तथा नहरों का निर्माण, आदि लोक प्रशासन की क्रियाओं के कुछ उदाहरण हैं। **मोहित भट्टाचार्य** लिखते हैं, "**लोक प्रशासन का सार्वजनिक पहलू** ('Public' aspect) **इसे विशेष स्वरूप प्रदान करता है। औपचारिक दृष्टि से इस विशेषण का अर्थ 'सरकार' हो सकता है। संक्षेप में, लोक प्रशासन 'सरकारी प्रशासन' है जिसमें सार्वजनिक अधिकारी तन्त्र की महत्त्वपूर्ण भूमिका होती है।**" लोक प्रशासन कार्यरत सरकार है।

लोक प्रशासन : सरकार का अध्ययन अथवा कार्यपालिका शाखा का अध्ययन
(Public Administration : The Study of Government or the Study of the Executive Branch)

व्यापक रूप से लोक प्रशासन को राज्य अथवा सरकार के साथ जोड़ा जाता है। दूसरे शब्दों में, लोक प्रशासन राज्य की गतिविधियों का अध्ययन है, किन्तु ये गतिविधियाँ विधायी, कार्यकारी या न्याय सम्बन्धी कार्यों के साथ जोड़ी जा सकती हैं, अत: इसमें विधायिका, न्यायपालिका तथा कार्यपालिका द्वारा किये गये सभी कार्यों का समावेश हो जाता है। **संकुचित** अर्थ में इसका प्रयोग केवल कार्यपालिका द्वारा किए जाने वाले कार्यों के लिए ही होता है। प्रश्न यह है कि लोक प्रशासन की क्रियाओं को सरकार की केवल कार्यपालिका शाखा तक ही क्यों सीमित रखा जाये? लोक प्रशासन के अन्तर्गत सरकारी नीति की परिधि में आने वाली प्रत्येक क्रिया तथा प्रत्येक क्षेत्र को ही क्यों न सम्मिलित किया जाये? प्रशासन की समस्याएँ तो सरकार की तीनों ही शाखाओं में किसी-न-किसी रूप में विद्यमान हैं। विधायिका में किसी विधेयक के प्रस्तुतीकरण, आदि में एक बड़े नाजुक किस्म के प्रशासन की आवश्यकता होती है, इसी प्रकार किसी न्यायालय में प्रस्तुत मुकदमे को निपटाने के लिए बड़े उच्च प्रशासन की आवश्यकता होती है। चूँकि प्रशासन की समस्याएँ सरकार के इन तीनों ही अंगों के सामने आती हैं, अत: ऐसा कोई कारण नहीं है कि लोक प्रशासन के अन्तर्गत सरकार के सम्पूर्ण कार्यों को सम्मिलित न किया जाए।

TOUCH 'n PASS

निम्नलिखित परिभाषाएँ लोक प्रशासन को अपने व्यापक तथा संकुचित परिप्रेक्ष्य में देखती हैं—

विलोबी के शब्दों में, "अपने व्यापकतम अर्थ में, यह (लोक प्रशासन) सरकारी क्रियाकलापों के वास्तविक रूप में पूरा किये जाने से सम्बद्ध है। अत: यह कहना उचित होगा कि न्याय या न्यायिक मामलों का प्रशासन या सरकार के प्रशासनिक कार्यों को पूरा करना या सरकार के सामान्य कार्यों को पूरा करना, सभी का सम्बन्ध लोक प्रशासन के साथ है। अपने संकीर्ण अर्थ में इसका मात्र प्रशासनिक शाखा के कार्यों से होता है।"

ई० एन० ग्लैडन सहित अनेक विद्वान लोक प्रशासन को केवल सरकार के कार्यकारी दायित्वों (executive functions) के साथ जोड़ते हैं—"लोक प्रशासन का वास्तविक क्षेत्र सरकार के प्रशासनिक सेक्टर में पाया जाता है जो सार्वजनिक मामलों के प्रबन्ध के प्रति उत्तरदायी होता है।" प्रशासन चूँकि सरकार के प्रशासनिक (कार्यकारी) अंग से सम्बद्ध है। अत: वह विधायी और न्यायिक अंगों से अलग है। अपनी प्रसिद्ध रचना *'मॉडर्न पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन'* में **निग्रो** ने लिखा है कि लोक प्रशासन का सम्बन्ध सरकार की तीनों शाखाओं—विधायी, न्याय सम्बन्धी और कार्यकारी तथा इनकी परस्पर सम्बद्धता के साथ है। **लूथर गुलिक** के शब्दों में, "लोक प्रशासन, प्रशासन के विज्ञान का वह भाग है जो सरकार से सम्बन्धित है और इसलिए उसका सम्बन्ध कार्यपालिका से है, जहाँ कि सरकार का काम मुख्य रूप से होता है, यद्यपि उसको स्पष्ट रूप से उन प्रशासनिक समस्याओं पर भी ध्यान देना होता है जो व्यवस्थापिका और न्यायपालिका के क्षेत्र में आती हैं।" **फिफनर** के शब्दों में, "लोक प्रशासन का अर्थ है सरकार का काम करना, फिर चाहे वह कार्य स्वास्थ्य प्रयोगशाला में एक्स-रे मशीन को संचालित करने का हो अथवा एक टकसाल में सिक्के ढालने का।" यहाँ तक कि **साइमन** जैसे विचारक का भी मत है कि "जनसाधारण की भाषा में लोक प्रशासन से अभिप्राय उन क्रियाओं से है जो केन्द्र, राज्य तथा स्थानीय सरकारों की कार्यपालिका शाखाओं द्वारा सम्पादित की जाती हैं।"

उपर्युक्त सभी परिभाषाएँ लोक प्रशासन को राज्य या सरकार के क्रियात्मक या संचालनगत पक्ष के साथ जोड़ती हैं, चाहे लोक प्रशासन को सरकार के कार्यकारी अंग के साथ सम्बद्ध किया जाये या तीनों अंगों के साथ। यह सरकार के कार्य का वह भाग है जिसके द्वारा सरकार के उद्देश्यों और लक्ष्यों की प्राप्ति होती है।

लोक प्रशासन : लोक नीतियों का क्रियान्वयन
(Public Administration : Implementation of Public Policies)

कतिपय विद्वान लोक प्रशासन को लोक नीतियों के क्रियान्वयन का विज्ञान मानते हैं। एल० डी० ह्वाइट के अनुसार, "लोक प्रशासन में वे सभी कार्य आ जाते हैं, जिनका उद्देश्य लोक नीति (सार्वजनिक नीति) को पूरा करना अथवा क्रियान्वित करना होता है।" **मरसन** ने भी लिखा है, "प्रशासन कार्य करता है तथा जिस प्रकार राजनीति विज्ञान नीतियों के निर्माण के लिए जनता की इच्छा को संगठित करने के सर्वश्रेष्ठ साधनों की खोज करता है, उसी प्रकार लोक प्रशासन का विज्ञान उन नीतियों को क्रियान्वित करने की सर्वश्रेष्ठ तकनीक की खोज करता है।"

आलोचकों के अनुसार, लोक प्रशासन को लोक नीतियों के क्रियान्वयन के साथ जोड़ना एक तरह से अच्छी परिभाषा हो सकती है, लेकिन प्रश्न यह उठता है कि लोक नीतियाँ क्या हैं? साधारणतया लोक नीतियों को देश के कानून और संविधान के साथ जोड़ा जाता है जिसे विधायिका ने पारित किया होता है। लेकिन ऐसी नीतियाँ हमेशा औपचारिक होती हैं, व्यवहार में स्थिति दूसरी होती है। उदाहरणार्थ, भारत के संविधान के अनुच्छेद 44 द्वारा राज्य को निर्देश दिया गया है कि वह नागरिकों के लिए एकसमान सिविल संहिता लागू कराने का प्रयास करे। किन्तु व्यवहार में कोई भी सरकार इस नीति निदेशक के क्रियान्वयन में सकारात्मक रुचि नहीं दिखलाती। अत: लोक नीति के संदर्भ में की गई लोक प्रशासन की परिभाषा सैद्धान्तिक है और इससे अत्यधिक औपचारिक तस्वीर सामने आती है।

लोक प्रशासन : विधि अथवा कानून का क्रियान्वयन
(Public Administration : Implementation of Law)

कतिपय विद्वान लोक प्रशासन को ऐसा विषय मानते हैं जिसका सम्बन्ध कानून के क्रियान्वयन से है। उदाहरण के लिए, **वुडरो विल्सन** ने लोक प्रशासन की परिभाषा करते हुए लिखा है, "लोक प्रशासन विधि अथवा कानून को विस्तृत एवं क्रमबद्ध रूप में कार्यान्वित करने का नाम है। कानून को क्रियान्वित करने की प्रत्येक क्रिया एक प्रशासनिक क्रिया है।"

लोक प्रशासन की परिभाषाएँ : बदलता परिप्रेक्ष्य
(Definitions of Public Administration : The Changing Perspective)

डॉ० एस० आर० माहेश्वरी के अनुसार, आज लोक प्रशासन की स्वीकार्य परिभाषा ऐसी होनी चाहिए जो व्यापक आधार पर हो और जिसमें अधिकाधिक बातें समाविष्ट हो सकें। पश्चिमी देशों, खासतौर से अमरीका में सरकार काफी हद तक निजी संस्थाओं

पर निर्भर है। बड़ी संख्या में अनुसन्धान और विकास के लिए बाहरी संगठनों (निजी संगठनों) को ठेके दिये जाते हैं। राज्य द्वारा वित्त पोषित होने से नये तरह के व्यावसायिक और तकनीकी प्रतिष्ठान सामने आये हैं। संक्षेप में, तीसरी पार्टियाँ, निजी ठेकेदार, गैर-मुनाफा संगठन आज सार्वजनिक सेवाओं में लगातार रोजगार में वृद्धि कर रहे हैं। यहाँ तक कि भारत में भी ऐसे अनेक कार्यों के निजीकरण पर सहानुभूतिपूर्वक विचार किया जा रहा है जो परम्परागत रूप में सार्वजनिक प्रशासन के अन्तर्गत रहे हैं। भारत में सार्वजनिक धन का काफी बड़ा हिस्सा आज निजी क्षेत्र में निवेशित है, जिसे परम्परागत रूप में निजी प्रशासन कहा जाता है। उदाहरण के लिए, टाटा, बिरला, डी०सी०एम०, बजाज, आदि के प्रतिष्ठानों को लिया जा सकता है। ये कम्पनियाँ मुख्य रूप में सार्वजनिक वित्तीय संस्थानों से प्राप्त धन पर निर्भर करती हैं। यह धन अन्ततः करदाताओं से ही प्राप्त किया हुआ होता है। अतः अब लोक प्रशासन में वे सब गतिविधियाँ समाविष्ट हैं जिन्हें पूर्ण रूप में या पर्याप्त रूप में करदाताओं से प्राप्त धन द्वारा वित्त पोषित किया जाता है।

इसी परिप्रेक्ष्य में डॉ० मोहित भट्टाचार्य लिखते हैं कि लोक प्रशासन वस्तुतः सरकारी प्रशासन है और इसमें सार्वजनिक नौकरशाही पर अधिक जोर दिया जाता है, किन्तु लोक प्रशासन को व्यापक दृष्टि से देखने पर इसके अन्तर्गत किसी भी उस प्रशासन के अध्ययन को शामिल किया जा सकता है जिसका 'सार्वजनिक' (Public) पहलू पर अधिक प्रभाव हो। इस दृष्टि से कलकत्ता इलेक्ट्रिक सप्लाई कॉर्पोरेशन जैसे एक निजी विद्युत् उपक्रम को लोक प्रशासन के अधीन विचार के लिए एक उपयुक्त विषय माना जा सकता है। अर्थात् लोक प्रशासन के अन्तर्गत वे सभी प्रशासन आ जाते हैं जिनका जनता पर पर्याप्त प्रभाव पड़ता है।

निष्कर्ष (Conclusion)—राष्ट्रीय, क्षेत्रीय अथवा स्थानीय सभी क्षेत्रों में सार्वजनिक महत्त्व के विषयों के प्रबन्ध को लोक प्रशासन कहा जाता है। लोक प्रशासन लोकहित में किया जाने वाला कोई भी ऐसा प्रशासन है जो, दूसरे शब्दों में, सहज तौर से सरकारी प्रशासन के अर्थ में सिमट गया है। कुछ लोग व्यापक दृष्टिकोण अपनाते हैं और लोक प्रशासन में सरकारी नीति को पूरा करने वाले तमाम क्रियाकलापों को इसके अन्तर्गत शामिल करते हैं। दूसरे लोग संकुचित दृष्टिकोण अपनाकर लोक प्रशासन में उन्हीं क्रियाकलापों को सम्मिलित करते हैं जिनका सरकार की निष्पादन शाखा (कार्यपालिका) से सरोकार हो।

लोक प्रशासन सरकार का अराजनीतिक अधिकारी तन्त्र है जो सरकार की सक्रिय विधि और नीति को लागू करता है; जैसे, राजस्व संग्रह, कानून व व्यवस्था बनाये रखना, रेल और डाक सेवाओं का संचालन, आदि। ये सभी लोक प्रशासन के काम हैं। लोक प्रशासन राजनीतिक परिवेश में कार्य करता है। यह राजनीतिक निर्णय करने वालों के नीतिगत निर्णयों के कार्यान्वयन का साधन है। **जॉन कार्सन** एवं **जोसेफ हेरिस** ने ठीक ही लिखा है, "लोक प्रशासन निर्णय करता है, योजना बनाता है, विधायी तथा नागरिक संगठनों के सहयोग से सरकारी कार्यक्रमों के लिए धन और लोक समर्थन जुटाता है। यह संगठनों की स्थापना तथा उनका पुनर्गठन करता है, कर्मचारियों का निर्देशन और पर्यवेक्षण करता है, नेतृत्व प्रदान करता है, संसूचनाएँ एकत्र और प्रेषित करता है, कार्य की पद्धति और प्रक्रिया निर्धारित करता है, सम्पन्न कार्यों का मूल्यांकन करता है, नियन्त्रण करता है तथा यह सरकारी निष्पादकों और पर्यवेक्षकों द्वारा किये गये कार्यों का भी मूल्यांकन करता है। लोक प्रशासन सरकार का क्रियाशील पक्ष है। इसके द्वारा सरकार के उद्देश्यों और लक्ष्यों की प्राप्ति होती है।" लोक प्रशासन को परिभाषित करते हुए **निग्रो** ने व्यापक दृष्टिकोण अपनाया है और उसका सम्बन्ध राजनीतिक एवं सामाजिक व्यवस्था से भी जोड़ने का प्रयास किया है। उनके अनुसार लोक प्रशासन—

- सार्वजनिक व्यवस्था में एक सहयोगिक सामूहिक प्रयास है;
- कार्यपालिका, व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका तीनों अंगों एवं उनके अन्तर्सम्बन्धों से सम्बन्धित है;
- सार्वजनिक नीतिनिर्माण में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाता है और इस तरह राजनीतिक प्रक्रिया का एक भाग है;
- विभिन्न और महत्त्वपूर्ण कारकों के आधार पर निजी प्रशासन से भिन्न होता है; और
- समुदाय को सेवाएँ प्रदान करने के कार्य में असंख्य निजी संगठनों एवं व्यक्तियों के साथ सम्बन्धित रहता है।

संक्षेप में, लोक प्रशासन का सरोकार निम्नलिखित बातों से है—

1. लोक नीति की रचना और उसका क्रियान्वयन,
2. सरकार की कार्यपालिका (निष्पादन) शाखा,
3. संगठनात्मक ढाँचा और प्रशासन तन्त्र,
4. प्रशासन प्रक्रियाएँ,
5. अधिकारी तन्त्र और उनके क्रियाकलाप,
6. समाज की सेवा करने के उपक्रम में अनेक निजी समूहों और व्यक्तियों से घनिष्ठ रूप से जुड़ना,
7. संगठनों और उसके परिवेश के बीच पारस्परिक कार्य।

लोक प्रशासन की परम्परागत परिभाषाओं में इसके प्रक्रियागत स्वरूप पर विचार किया गया है जबकि मूलभूत समस्याओं को इसमें शामिल नहीं किया गया है। सार्वजनिक नीति विषयक अध्ययन को इसके साथ जोड़ने के बाद लोक प्रशासन के अध्येयताओं के

TOUCH 'n PASS

लिए सार्वजनिक नीतियों की विषय-वस्तु को समझना अपरिहार्य हो गया है। यह मौलिक क्षेत्र है, अत: लोक प्रशासन न केवल प्रक्रियागत पक्ष से सम्बद्ध है बल्कि मूलभूत क्षेत्र से भी जुड़ा है।

लोक प्रशासन की विभिन्न परिभाषाओं का समुचित विश्लेषण करने से ज्ञात होता है कि विभिन्न विद्वानों द्वारा की गयी परिभाषाओं में एकरूपता नहीं है। वे भिन्न-भिन्न दृष्टिकोण अपनाती हैं। कतिपय विद्वान 'विषय-वस्तु' की दृष्टि से लोक प्रशासन का प्रतिपादन करते हैं तो अन्य विद्वान 'तकनीकी ज्ञान' की दृष्टि से लोक प्रशासन का सिंहावलोकन करते हैं। असल में लोक प्रशासन के स्वरूप को निश्चित नहीं बताया जा सकता जिस प्रकार कि हम एक भौतिक विज्ञान के स्वरूप को बता सकते हैं। लोक प्रशासन से सम्बन्धित इन विभिन्न परिभाषाओं के प्रसंग में **ग्लैडन** का कहना पूर्णत: उपयुक्त प्रतीत होता है कि 'लोक प्रशासन बहुरूपीय है तथा इसकी परिभाषा करना अत्यन्त कठिन है। सरकार के बदलते हुए कार्यों के सन्दर्भ में ही इसे समझाया जा सकता है।'

'लोक प्रशासन आज लोक चयन सिद्धान्त, बहुलवाद, समष्टिवाद तथा अभिजनवाद के चौराहे पर खड़ा है।'

प्र.2. लोक प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में विभिन्न दृष्टिकोण का विवरण दीजिए।

Provide different viewpoints of the scope of public administration.

उत्तर

लोक प्रशासन का क्षेत्र
(The Scope of Public Administration)

"लोक प्रशासन का क्षेत्र तथा पहचान एक शैक्षिक अध्ययन शास्त्र एवं क्रियाशील सरकार दोनों ही रूप में, सदैव से सतत सम्वाद एवं विवाद के विषय रहे हैं।" वाल्डो ने एफ० एम० मार्क्स की आशंकाओं के विषय में कहा है कि लोक प्रशासन इतना व्यापक हो गया है और सीमान्त समस्याओं में अपने को इतना उलझा चुका है कि "एक अध्ययन के मान्य केन्द्र के रूप में इसके पूर्णत: विलुप्त हो जाने का संकट आ खड़ा हुआ है।"

परिवर्तन के इस युग में लोक प्रशासन जैसे गतिशील विषय का क्षेत्र निश्चित करना बहुत कठिन है। लोक प्रशासन के अध्ययन-क्षेत्र के बारे में विचारकों में बड़ा मतभेद है। मूलत: मतभेद इन प्रश्नों को लेकर है कि क्या लोक प्रशासन शासकीय कामकाज का केवल प्रबन्धकारी अंश है अथवा सरकार के समस्त अंगों का समग्र अध्ययन? क्या लोक प्रशासन सरकारी नीतियों का क्रियान्वयन है अथवा यह नीति-निर्धारण में भी प्रभावी भूमिका अदा करता है?

लोक प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में मोटे रूप से चार दृष्टिकोण प्रचलित हैं—

1. व्यापक दृष्टिकोण, 2. संकुचित दृष्टिकोण, 3. पोस्डकोर्ब दृष्टिकोण, तथा 4. लोककल्याणकारी दृष्टिकोण।

1. **व्यापक दृष्टिकोण** (Broader View)—कतिपय विद्वानों जैसे, एल० डी० व्हाइट, मार्क्स, विलोबी, निग्रो, साइमन, आदि ने लोक प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में व्यापक दृष्टिकोण अपनाया है। इस दृष्टिकोण के अनुसार लोक प्रशासन सरकार के तीनों अंगों-कार्यपालिका, व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका से सम्बन्धित है। इस दृष्टिकोण के अनुसार लोक प्रशासन के क्षेत्र में वे सभी क्रियाकलाप सम्मिलित हैं जिनका प्रयोजन लोक नीति को पूरा करना या क्रियान्वित करना होता है। प्रो. व्हाइट ने लोक प्रशासन की व्यापक दृष्टिकोण से परिभाषा करते हुए लिखा है, 'लोक प्रशासन में वे सभी कार्य आते हैं जिनका उद्देश्य सार्वजनिक नीति को पूरा करना अथवा लागू करना होता है।' इसी प्रकार **मार्क्स** ने भी लोक प्रशासन की व्यापक अर्थों में परिभाषा की है। उनके शब्दों में, 'अपने व्यापकतम क्षेत्र में लोक प्रशासन के अन्तर्गत सार्वजनिक नीति से सम्बन्धित समस्त क्रियाएँ आती हैं।' **विलोबी** ने भी लिखा है, 'अपने व्यापकतम अर्थ में लोक प्रशासन उस कार्य का प्रतीक है जो कि सरकारी कार्यों के वास्तविक सम्पादन से सम्बद्ध होता है, चाहे वे कार्य सरकार की किसी भी शाखा से सम्बन्धित क्यों न हों।'

   लोक प्रशासन के विषय क्षेत्र के बारे में निग्रो की व्याख्या अधिक व्यापक है क्योंकि उसमें अन्य सभी पक्षों के अलावा लोक प्रशासन तथा राजनीतिक व सामाजिक प्रणाली के आपसी सम्बन्ध को भी सम्मिलित किया गया है। **निग्रो** ने लोक प्रशासन की व्याख्या इस प्रकार की है—(क) लोक प्रशासन लोक समाज में सहयोगी एवं सामूहिक प्रयास है; (ख) लोक प्रशासन में कार्यपालिका, विधायिका तथा न्यायपालिका और इन तीनों के परस्पर सम्बन्ध शामिल हैं; (ग) लोक प्रशासन की लोक नीति की रचना में प्रमुख भूमिका है और इस प्रकार यह राजनीतिक प्रक्रिया का अंग है; (घ) लोक प्रशासन समाज की सेवा करने के क्रम में निजी समूहों और व्यक्तियों से घनिष्ठ रूप से जुड़ा है।

   नीति निर्धारण आज के लोक प्रशासन का अभिन्न अंग है। प्रशासकों का पहला दायित्व यह है कि वे नीति सम्बन्धी मामलों में मन्त्रियों को सलाह दें और चूँकि वे अपने विषय में विशेषज्ञ होते हैं अत: उनकी सलाह आमतौर पर मान ली जाती है।

TOUCH 'n' PASS

दूसरे, नीति सम्बन्धी निर्णयों को कार्यान्वित करने में लगे होने के बावजूद प्रशासकों को अनिवार्यत: विभिन्न महत्त्वपूर्ण विषयों और स्तरों पर सहायक नीतियों का भी निर्धारण करना होता है। तीसरे, सभी प्रकार की राजनीतिक प्रणालियों में आज अधीनस्थ विधायन प्रशासकों की महत्त्वपूर्ण गतिविधि है; अत: आज के युग में नीति और प्रशासन अलग-अलग नहीं हैं। अर्थात् लोक प्रशासन का क्षेत्र इतना व्यापक हो गया है कि उच्च लोक सेवा के अधिकारी नीति निर्माण में भी लगे रहते हैं। परन्तु अनेक अन्य विद्वानों के अनुसार व्यापक अर्थ में लोक प्रशासन का अध्ययन अव्यावहारिक है, क्योंकि ऐसा करने से लोक प्रशासन का क्षेत्र अस्पष्ट हो जाता है।

2. **संकुचित दृष्टिकोण** (Narrow View)—कतिपय विद्वानों जैसे, साइमन, लूथर गुलिक, आदि ने लोक प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में संकुचित दृष्टिकोण अपनाया है। उनके अनुसार लोक प्रशासन का सम्बन्ध शासन की केवल कार्यपालिका शाखा से है। साइमन लिखते हैं, 'लोक प्रशासन से अभिप्राय उन क्रियाओं से है जो केन्द्र, राज्य तथा स्थानीय सरकारों की कार्यपालिका शाखाओं द्वारा सम्पादित की जाती हैं।' **लूथर गुलिक** के अनुसार, 'इसका विशेष सम्बन्ध कार्यपालिका से है।' सिमोन, आदि लेखक लोक प्रशासन के कार्यक्षेत्र की व्याख्या इस प्रकार करते हैं कि वह निष्पादक या प्रशासकीय शाखा के क्रियाकलापों के ही अनुरूप हो। संक्षेप में, लोक प्रशासन में कार्यपालिका के संगठन, उसकी कार्य-प्रणाली एवं कार्य-पद्धति का अध्ययन किया जाना चाहिए।
3. **पोस्डकोर्ब दृष्टिकोण** (POSDCORB View)—क्या लोक प्रशासन का सम्बन्ध मात्र सरकार की 'कैसे' से ही है? 'कैसे' का अर्थ है प्रक्रिया या प्रक्रियाएँ। लोक प्रशासन 'प्रशासन' की 'प्रक्रियाओं' का अध्ययन है। लोक प्रशासन के कार्य-क्षेत्र के सम्बन्ध में लूथर गुलिक ने जिस मत को प्रतिपादित किया है उसे 'पोस्डकोर्ब' कहा जाता है। लूथर गुलिक से पहले उर्विक, हेनरी फेयोल, इत्यादि विद्वानों ने भी 'पोस्डकोर्ब' दृष्टिकोण अपनाया था, परन्तु इन विचारों को सुव्यवस्थित ढंग से प्रस्तुत करने का श्रेय गुलिक को ही जाता है। 'पोस्डकोर्ब' शब्द अंग्रेजी के सात शब्दों के प्रथम अक्षरों को मिलाकर बनाया गया है। वे शब्द इस प्रकार हैं—

P—Planning	=	योजना बनाना
O—Organizing	=	संगठन बनाना
S—Staffing	=	कर्मचारियों की व्यवस्था करना
D—Directing	=	निर्देशन करना
Co—Co-ordination	=	समन्वय करना
R—Reporting	=	रपट देना
B—Budgeting	=	बजट तैयार करना

इन शब्दों से निम्नलिखित क्रियाओं का बोध होता है।

पी-योजना बनाना (Making P-Plan)—प्लानिंग अर्थात् नियोजन। कार्यों की रूपरेखा तैयार करना और निश्चित ध्येय की प्राप्ति के लिए रीतियों का निर्धारण करना।

ओ-संगठन बनाना (Making O-organization)—इसका उद्देश्य प्रशासकीय ढाँचे को इस प्रकार संगठित करना है ताकि प्रशासकीय कार्यों का विभाजन उचित ढंग से किया जा सके और विभाग में समन्वय किया जा सके।

एस-कर्मचारियों की व्यवस्था करना (Arrangement of S-employees)—स्टाफ अर्थात् सम्पूर्ण कर्मचारी वर्ग की नियुक्ति, प्रशिक्षण और उनके लिए कार्य करने की अनुकूल दशाओं का निर्माण करना।

डी-निर्देशन करना (Doing D-direction)—इसके अन्तर्गत वे निर्णय आते हैं जो निर्णायकों द्वारा कर्मचारियों के कार्यों के सम्बन्ध में लिये जाते हैं। वे निर्णय सामान्य आदेशों के रूप में सन्निहित करके प्रशासकीय कर्मचारियों तक पहुँचाये जाते हैं।

को-समन्वय करना (Doing Coordination)—कार्य के विभिन्न भागों को परस्पर सम्बन्धित करना अथवा उनमें समन्वय स्थापित करना।

आर-रिपोर्ट देना—इसका उद्देश्य वरिष्ठ तथा निम्न कर्मचारियों के कार्यों के सम्बन्ध में निरीक्षण अधिकारियों को सूचित रखना है। इसका उद्देश्य निरीक्षण के लिए अभिलेख तैयार करना भी है।

TOUCH 'n' PASS

बी-बजट तैयार करना (Preparing B-Budget)—इसके अन्तर्गत हम वित्त व्यवस्था का संक्षिप्त अध्ययन करते हैं। विशेष रूप से इसका अध्ययन बजट तैयार करने से है।

उपर्युक्त 'पोस्डकोर्ब' क्रियाएँ सभी संगठनों में सम्पन्न की जाती हैं। प्रशासन का चाहे कोई भी क्षेत्र हो तथा कोई भी उद्देश्य हो वे प्रबन्ध सम्बन्धी सामान्य समस्याएँ सब में एक जैसी और अनिवार्य होती हैं। लोक प्रशासन के कार्य-क्षेत्र के सम्बन्ध में 'पोस्डकोर्ब' विचार को सामान्यतया स्वीकार किया जाता है। "लोक प्रशासन के विद्यार्थी लूथर गुलिक के आभारी हैं जिन्होंने 'पोस्डकोर्ब' शब्द गढ़ा जिसमें प्रशासन एवं प्रशासक के महत्त्वपूर्ण कार्यों का संकेत किया गया है और इससे उन्हें लोक प्रशासन के अध्ययन क्षेत्र तथा साथ ही संगठन के दायित्वों को स्मरण करने में आसानी होती है।"

'पोस्डकोर्ब' विचार की आलोचना—पोस्डकोर्ब सिद्धान्त के विरुद्ध यह कहा जाता है कि वह अत्यन्त स्वेच्छाचारी तथा काल्पनिक है और जिसके अन्तर्गत प्रशासन के वास्तविक तत्त्व को छोड़ दिया गया है। 'पोस्डकार्ब' शब्द में नीति-निर्माण, मूल्यांकन और लोक सम्पर्क जैसे महत्त्वपूर्ण कार्य समाविष्ट नहीं हैं। इस सिद्धान्त की आलोचना इस आधार पर की जाती है कि इसमें लोक प्रशासन से सम्बद्ध एक महत्त्वपूर्ण तत्त्व की उपेक्षा की गयी है। वह तत्त्व है 'पाठ्य-विषय का ज्ञान' (Knowledge of Subject-Matter)। इस आलोचना के प्रमुख प्रतिपादक लेविस मेरियम हैं। उन्हीं के शब्दों में, 'किसी भी प्रशासकीय अभिकरण के प्रभावशाली एवं प्रज्ञावान प्रशासन के लिए उससे सम्बन्धित पाठ्य-विषय का गहरा ज्ञान प्राप्त कर लेना नितान्त अनिवार्य है।" पोस्डकोर्ब दृष्टिकोण केवल प्रशासन की तकनीकों से सम्बन्धित है, उसके पाठ्य विषय से नहीं। पोस्डकोर्ब को यदि प्रशासन का सामान्य तत्त्व स्वीकार कर लिया जाये तो उसके अर्थ होंगे—प्रशासन के हृदय को बाहर निकाल फेंकना, क्योंकि उसका सम्बन्ध प्रबन्ध तक ही सीमित नहीं है वरन् शिक्षा, चिकित्सा तथा सुरक्षा, आदि से भी है। 'पोस्डकोर्ब' विचार और 'पाठ्य-विषय' विचार दोनों को मिलाने से ही लोक प्रशासन का कार्य-क्षेत्र पूर्णरूपेण निर्धारित होता है। **लेविस मेरियम** के ही शब्दों में, "कैंची के दो फलकों के समान लोक प्रशासन दो फलकों वाला औजार है। उस औजार का एक फलका है 'पोस्डकोर्ब' के अन्तर्गत आने वाले क्षेत्रों का ज्ञान और दूसरा फलका है उस पाठ्य-विषय का ज्ञान, जिसमें कि ये तकनीकें लागू की जाती हैं। उस औजार को प्रभावशाली बनाने के लिए यह आवश्यक है कि उसके दोनों ही फलके ठीक हों।"

वे विद्वान भी 'पोस्डकोर्ब' विचार की आलोचना करते हैं, जो प्रशासन के क्षेत्र में मानवीय सम्बन्धों के दृष्टिकोण के समर्थक हैं। हॉथोर्न प्रयोग प्रशासन को मानवीय पहलू से ही देखता है। इन प्रयोगकर्त्ताओं का कहना है कि उत्पादकता काम करने वालों की सेवा की दशाओं पर निर्भर रहती है। प्रशासन में इस तथ्य की उपेक्षा करना ठीक नहीं। पोस्डकोर्ब धारणा इस तत्त्व के प्रति उदासीन है। लोक प्रशासन के अन्तर्गत केवल प्रशासन की तकनीकों एवं विधियों का ही अध्ययन नहीं किया जाना चाहिए बल्कि इसको अपना ध्यान उन मनुष्यों पर भी केन्द्रित करना चाहिए जो कि उन तकनीकों एवं विधियों को प्रयुक्त करते हैं। "अन्तिम विश्लेषण में, प्रशासन एक मानवीय समस्या है—इसका सम्बन्ध मानव प्राणियों से है, कुछ आँकड़ों और तथ्यों से नहीं।" संक्षेप में, लोक प्रशासन के अन्तर्गत सिर्फ प्रक्रियाओं का ही अध्ययन नहीं होता बल्कि मूलभूत विषयों से भी इसका घनिष्ठ सम्बन्ध है।

4. **लोककल्याणकारी दृष्टिकोण** (Idealistic or Welfare View)—लोक प्रशासन के क्षेत्र से सम्बन्धित एक अन्य दृष्टिकोण लोककल्याणकारी दृष्टिकोण है। इसे आदर्शवादी दृष्टिकोण भी कहा जाता है। इस दृष्टिकोण के समर्थक राज्य और लोक प्रशासन में अधिक अन्तर नहीं मानते। उनके मतानुसार वर्तमान समय में राज्य लोककल्याणकारी है, अत: लोक प्रशासन भी लोककल्याणकारी है। दोनों का लक्ष्य एक ही है—जनहित अथवा जनता को हर प्रकार से सुखी बनाना। 'प्रशासन का मतलब जनता की सेवा करना है और इस बुनियादी आवश्यकता से अधिक महत्त्व और किसी बात को नहीं मिलने देना चाहिए।' इस दृष्टिकोण के समर्थक कहते हैं कि 'आज लोक प्रशासन सभ्य जीवन का रक्षक मात्र ही नहीं, वह सामाजिक न्याय तथा सामाजिक परिवर्तन का भी महान् साधन है।' इससे स्पष्ट होता है कि लोक प्रशासन का क्षेत्र जनता के हित में किये जाने वाले सभी कार्यों तक फैला हुआ है। एल० डी० ह्वाइट लोक प्रशासन को 'अच्छी जिन्दगी' के लक्ष्य की प्राप्ति का साधन मानते हैं।

TOUCH 'n' PASS

प्र.3. लोक प्रशासन के विकास का आधुनिक काल में वर्णन कीजिए।
Describe the evolution of modern age in public administration.

उत्तर

लोक प्रशासन का विकास : आधुनिक काल
(Evolution of the Public Administration : Modern Age)

यद्यपि प्रशासन का अनुभव प्राचीनकाल से चला आ रहा है, पर इसका अध्ययन अभी हाल के वर्षों में ही होने लगा है। प्रशासकीय व्यवस्था के अध्ययन की ओर अधिक ध्यान अभी हाल के वर्षों में निम्नलिखित कारणों से दिया जाने लगा है—(i) वर्तमान राज्यों में सरकार का प्रशासनिक कार्य बहुत अधिक बढ़ गया है, अत: प्रशासनिक व्यवस्था एवं कार्यपद्धति का अध्ययन आवश्यक हो गया है। (ii) लोक प्रशासन पर राष्ट्रीय आय का काफी बड़ा अंश खर्च हो जाता है, अत: यह आवश्यक हो गया है कि इस धन को उचित रूप से खर्च किया जाए और हर प्रकार की फिजूलखर्ची रोकी जाए। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए भी लोक प्रशासन का अध्ययन आवश्यक हो गया है। (iii) चूँकि प्रशासन विज्ञान है, अत: यह आवश्यक है कि अन्य विद्वानों की भाँति इसका भी अध्ययन किया जाए। जब सरकार का काम इतना बढ़ गया है, तो यह प्रश्न उठता है कि इन कामों की अच्छी तरह कैसे किया जाए। इसके लिए प्रशासनिक समस्याओं के अध्ययन एवं अनुसन्धान की आवश्यकता प्रतीत हुई।

एक क्रिया के रूप में तो लोक प्रशासन काफी प्राचीन है तथापि अध्ययन की एक शाखा या विद्या (A Branch of Knowledge or A Subject of Study) के रूप में उसका उदय वर्तमान काल में ही सम्भव हुआ है। ऐसा भी कहा जा सकता है कि एक लम्बे समय तक प्रशासन सम्बन्धी समस्त चिन्तन राजनीति, नीतिशास्त्र तथा विधिशास्त्र जैसी विद्याओं के साथ घुला-मिला रहा। यहीं कारण है कि रामायण और महाभारत जैसे ग्रन्थों के भीतर राजनीतिक चिन्तन के साथ ही प्रशासन सम्बन्धी चिन्तन भी पर्याप्त मात्रा में सन्निहित है। स्मृतियाँ हिन्दुओं के विधि ग्रन्थ हैं, उनमें न्यायिक संगठन एवं सामान्य प्रशासन का विस्तार से वर्णन किया गया है। कौटिल्य के अर्थशास्त्र में राज्य के सैद्धान्तिक आधारों की अपेक्षा प्रशासन की समस्याओं का अधिक विश्लेषण किया गया है। इसमें राजतन्त्र, नौकरशाही, भ्रष्टाचार, समन्वय, भूराजस्व, कराधान, आदि विषयों का सूक्ष्म विश्लेषण किया गया है। अबुल फजल द्वारा लिखित ग्रन्थ (अकबर के काल में) 'आइन-ए-अकबरी' लोक प्रशासन का एक उल्लेखनीय ग्रन्थ माना जाता है। मैकियावेली की रचना 'प्रिन्स' में शासन संचालन एवं प्रशासन काल की विस्तृत व्याख्या मिलती है।

आधुनिक काल में राजनीतिशास्त्र के ग्रन्थों तथा राजनीतिज्ञों के संस्मरणों में समय-समय पर प्रशासनिक विषयों की विवेचना की गयी, परन्तु लोक प्रशासन को अध्ययन का स्वतन्त्र विषय नहीं माना गया। 17वीं शताब्दी तक तो 'लोक प्रशासन' शब्द का प्रयोग ही नहीं किया गया था। यूरोपीय भाषाओं में 'लोक प्रशासन' शब्द का प्रचलन 17वीं शताब्दी में हुआ। जब सम्राटों द्वारा लोक कार्यों में प्रशासन तथा उनकी निजी घरेलू व्यवस्था के बीच अन्तर किया जाना जरूरी हुआ। आधुनिक लोक प्रशासन का अध्ययन पहली बार प्रशा (जर्मनी) में प्रारम्भ हुआ जहाँ उसे परिवीक्षाधीन लोक कर्मचारियों के प्रशिक्षण पाठ्यक्रम में स्थान दिया गया। जर्मनी और ऑस्ट्रिया में 1500 से 1700 के बीच पनपे कैमरेवादियों ने सरकारी कर्मचारियों के कॉडर, स्वरूप, कार्यों और अपेक्षित व्यवहार के क्षेत्र में अनुसन्धान पर जोर दिया। संयुक्त राज्य अमेरिका में 18वीं शताब्दी के अन्त में प्रकाशित विश्वकोश 'फेडरेलिस्ट' के 72वे परिच्छेद में अमेरिका के पहले वित्तमन्त्री अलेक्जेण्डर हैमिल्टन ने लोक प्रशासन के अभिप्राय और क्षेत्र की सुस्पष्ट व्याख्या की। सन् 1812 में फ्रेंच लेखक चार्ल्स जीन बोनिन (Charles Jean Bounin) ने **'लोक प्रशासन के सिद्धान्त'** (*Principles D' Administration Publique*) नामक इस विषय की पहली पुस्तक लिखी। बोनिन ने ही नैपोलियन के शासन काल में 1800 के प्रारम्भिक काल में हुई प्रशासनिक क्रान्ति के बाद सरकारी अधिकारियों के लिए प्रशासनिक संहिता का मसौदा तैयार किया। फ्रांस में कई और रचनाएँ भी प्रकाशित हुईं जिनमें 1859 में प्रकाशित विवेयन की पुस्तक *'एतुदेज एदमिनिस्त्रेतित्वस'* (*Numinstrative Studies*) का नाम उल्लेखनीय है। फिर भी लोक प्रशासन का जनक अमेरिकी विद्वान वुडरो विल्सन को ही माना जाता है और इस विषय का जन्म सन् 1887 में हुआ मानते हैं।

वस्तुत: सामाजिक विज्ञानों में लोक प्रशासन एक प्रकार से नया विषय है। इसने अभी 136 वर्ष ही पूरे किए हैं। इसके विकास का इतिहास सपाट न होकर उतार-चढ़ावों का रहा है जिसे निम्नलिखित चरणों में बाँटकर अध्ययन करने से समझना सरल है—

1. प्रथम चरण : 1887-1926 (राजनीति-प्रशासन द्वैतभाव)
2. द्वितीय चरण : 1927-1937 (प्रशासन के सिद्धान्तों पर बल)
3. तृतीय चरण : 1938-1946 (प्रशासनिक सिद्धान्तों को चुनौती)
4. चतुर्थ चरण : 1947-1970 (अन्त:-अनुशासनात्मक अध्ययन पर जोर)
5. पंचम चरण : 1971-आज तक (नवीन लोक प्रशासन एवं नवीन लोक प्रबन्ध परिप्रेक्ष्य)

TOUCH 'n' PASS

1. प्रथम चरण : 1887-1926 (राजनीति-प्रशासन द्वैतभाव)
First Phase : 1887-1926 (Politics Administration Duality)

लोक प्रशासन का अध्ययन एक पृथक विषय के रूप में सर्वप्रथम संयुक्त राज्य अमेरिका से प्रारम्भ हुआ। सन् 1887 में वुडरो विल्सन द्वारा 'प्रशासन के अध्ययन' (A Study of Administration) पर लिखा गया एक निबन्ध **'पॉलिटिकल साइन्स क्वार्टरली'** नामक पत्रिका में प्रकाशित हुआ जिसे इस अध्ययन-क्षेत्र की प्रथम युग प्रवर्तक घटना माना जाता है। उन्होंने दर्शाया कि प्रशासन का विज्ञान हमारी राजनीति के उस अध्ययन का अन्तिम फल है जो लगभग 2,200 वर्ष पूर्व प्रारम्भ हुआ था। यह हमारी ही शताब्दी, लगभग हमारी अपनी पीढ़ी की उत्पत्ति है। विल्सन के इस निबन्ध की विषय-वस्तु का उद्देश्य प्रशासन को राजनीति से अलग एक स्वतन्त्र विषय के रूप में प्रतिष्ठित करना था। उनके अनुसार कानून के क्रियान्वयन से प्रशासन घनिष्ठ रूप से सम्बद्ध है। विल्सन ने बताया कि संविधान बनाने की अपेक्षा उसको चलाने का कार्य अधिक कठिन है। पहले सरकारी कार्यों के अध्ययन में वैज्ञानिक व्यवस्था और कानून के अनुशीलन पर बल दिया जाता था, किन्तु आर्थिक-सामाजिक जीवन में जटिलताएँ बढ़ने तथा राज्य के कार्यों में वृद्धि होने से अब यह आवश्यक हो गया है कि 'प्रशासन के ऐसे विज्ञान का निर्माण किया जाए जो शासन के पथ को प्रशस्त करे ..... इसके संगठन को सुदृढ़ और विशुद्ध बनाए।' **प्रो० वाल्डो** ने वुडरो विल्सन को 'एक विधा के रूप में लोक प्रशासन का जनक' माना है और यह नितान्त सही है।

कोलम्बिया विश्वविद्यालय के प्रशासनिक कानून के प्राध्यापक **फ्रैंक जे० गुडनॉव** द्वारा 'राजनीति और प्रशासन' नामक कृति ने 20वीं शताब्दी के प्रारम्भिक वर्षों में एक नए विवाद का सूत्रपात किया। उन्होंने एक ओर नीतियों अथवा राज्य की इच्छा के प्रकटीकरण को राजनीति का आधार माना और दूसरी ओर राज्य की उन नीतियों को क्रियान्वित करने के कार्य को लोक प्रशासन से सम्बद्ध किया उपर्युक्त लेख द्वारा इस मत की पुष्टि की गयी कि नीति निर्माण का कार्य नीति के क्रियान्वयन से अलग है। नीति निर्माण का कार्य जनता द्वारा निर्वाचित व्यवस्थापिकाओं द्वारा सम्पादित किया जाना चाहिए और उसके क्रियान्वयन का कार्य राजनीतिक रूप से तटस्थ, योग्य एवं तकनीकी दक्षता से युक्त प्रशासनिक कार्यों में निपुण शासकीय अधिकारियों द्वारा सम्पादित किया जाना चाहिए।

लोक प्रशासन को राजनीति विज्ञान से पृथक् अध्ययन के रूप में प्रतिष्ठित करने में एल० डी० व्हाइट की रचना *'इण्ट्रोडक्शन दी स्टडी ऑफ पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन'* (*Introduction to the Study of Public Administration*, 1926) का महत्त्वपूर्ण योगदान है। यह ग्रन्थ राजनीति-प्रशासन द्वैतभाव पर जोर देता है। इसमें राजनीति व प्रशासन के वीच विभाजन को मानते हुए तथा सरकारी प्रशासन पर विशद विचार करते हुए प्रशासन के मानवीय पक्ष पर अधिक बल दिया गया है। इस पुस्तक को इस विषय की प्रथम पाठ्य-पुस्तक के रूप में मान्यता मिली।

2. द्वितीय चरण : 1927-1937 (प्रशासन के सिद्धान्तों पर बल)
Second Phase : 1927-1937 (Stress on Principles of Administration)

लोक प्रशासन विषय के विकास के इस दौर में राजनीति-प्रशासन द्विविभाजन के विचार के पुनर्निरीक्षण तथा 'मूल्य मुक्त प्रबन्ध विज्ञान की उद्भावना की प्रवृत्ति दिखाई देती है। इस युग की प्रमुख मान्यता यह रही है कि प्रशासन के कुछ सिद्धान्त होते हैं जिनका पता लगाना और उनका समर्थन करना विद्वानों का काम है। इस नयी मान्यता को लेकर डब्ल्यू० एफ० विलोबी की पहली पुस्तक *'प्रिंसिपल्स ऑफ पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन'* (*Principles of Public Administration*, 1927) 1927 में प्रकाशित हुई। विलोबी की पुस्तक का शीर्षक ध्यान देने योग्य है। वे इस बात में पूर्ण विश्वास रखते थे कि लोक प्रशासन में अनेक सिद्धान्त है। और इनको कार्यान्वित करने से लोक प्रशासन में सुधार हो सकता है। वैज्ञानिक प्रबन्ध आन्दोलन जिसके जनक **फ्रेडरिक डब्ल्यू टेलर** थे, ने प्रबन्ध तथा प्रशासन विशेषज्ञों को प्रेरणा दी कि वे कुछ धारणाओं का निर्माण करें जो औद्योगिक पृष्ठभूमि में प्रशासनिक व्यवहार को निश्चित करें व उसकी व्याख्या करें। यह समझा गया कि टेलरवाद ध्यानपूर्वक पर्यवेक्षण, मापन तथा सामान्यीकरण की वैज्ञानिक पद्धति है। इसने प्रशासनिक प्रक्रिया पर सर्वव्यापी सामान्यीकरण की खोज को लोकप्रिय बनाया। अत: वैज्ञानिक प्रबन्ध आन्दोलन के उपरान्त लोक प्रशासन पर जो कृतियाँ प्रकाशित हुईं, उनमें प्रशासन के सिद्धान्तों में रुचि दिखाई गई। इस दृष्टिकोण को आगे बढ़ाने वाली रचनाओं में उल्लेखनीय नाम हैं—मूने तथा रैले द्वारा लिखित *'प्रिंसिपल्स ऑफ ऑर्गेनाइजेशन'* (*Principles of Organization*), हेनरी फेयोल द्वारा लिखित *'इण्डस्ट्रियल एण्ड जनरल मैनेजमेण्ट'* (*Industrial and General Management*), लूथर गुलिक तथा उर्विक द्वारा लिखित *'पेपर्स ऑन दि साइंस ऑफ ऐडमिनिस्ट्रेशन'* (*Papers on the the Science of Administration*) तथा मैरी पार्कर फॉले द्वारा लिखित *'क्रिएटिव एक्सपीरियन्स'* (*Creative Experience*)। इन विद्वानों का दावा था कि प्रशासन में सिद्धान्त होने के कारण यह एक विज्ञान है।

गुलिक और उर्विक ने प्रशासन के सिद्धान्तों को 'पोस्डकोर्ब' (POSDCORB) में समाहित किया। इस दौर में वैज्ञानिक प्रबन्ध के नए सम्प्रदाय के समर्थक लोक प्रशासन के अध्ययन में विशुद्ध वैज्ञानिक दृष्टिकोण पर बल देते हैं। वैज्ञानिक प्रबन्ध प्रणालियों की सहायता से लोक प्रशासन के अग्रणी चिन्तकों ने लोक प्रशासन के कुछ ऐसे सिद्धान्त तलाश करने आरम्भ किए जो सभी पर समान रूप से लागू हो सकें। यह युग लोक प्रशासन में सिद्धान्तों का स्वर्ण युग कहा जाता है।

3. तृतीय चरण : 1938-1946 (प्रशासनिक सिद्धान्तों को चुनौती)
Third Phase : 1938-1946 (Challenges to Administrative Principles)

लोक प्रशासन के विकास के तीसरे दौर का प्रारम्भ दूसरे चरण में प्रतिपादित यान्त्रिक दृष्टिकोण के विरुद्ध हुई प्रतिक्रिया से हुआ। प्रशासन के तथाकथित सिद्धान्तों को चुनौती दी गई और इन्हें 'कहावतें' कहा जाने लगा। उसी समय सामाजिक शक्तियों और आवश्यकताओं के निरन्तर दबाव के कारण उद्योगों में भी वैज्ञानिक प्रबन्ध को व्यापक और मानवीय बनाने की प्रक्रिया आरम्भ हो चुकी थी। इस सम्बन्ध में सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण योगदान प्रसिद्ध हॉथोर्न प्रयोगों का रहा। कार्य दलों पर केन्द्रित इन प्रयोगों ने कामगारों के उत्पादन पर सामाजिक और मनोवैज्ञानिक उपकरणों के शक्तिशाली प्रभाव का स्पष्ट प्रदर्शन करके वैज्ञानिक प्रबन्ध सम्प्रदाय की जड़ें हिला दीं। संगठनात्मक विश्लेषण के इस दृष्टिकोण ने लोगों का ध्यान औपचारिक संगठन में अनौपचारिक संगठन का प्रभाव, नेतृत्व, संगठन के परिवेश में गुटों के बीच पारस्परिक संघर्ष और सहयोग की ओर खींचा। इसने संगठनात्मक चिन्तन की 'मशीनी' धारणा की सीमाएँ इंगित करके संगठनों में मानवीय सम्बन्धों के अत्यन्त महत्त्वपूर्ण रूप को दर्शाया। चेस्टर बर्नार्ड ने 1938 में *'दि फंक्शन्स ऑफ दि एक्जीक्यूटिव'* (*The Functions of the Executive*) में संगठनात्मक विश्लेषण हेतु मनोवैज्ञानिक एवं व्यवहार पर आश्रित उपकरणों पर बल दिया। 1946 में प्रकाशित अपने एक निबन्ध में हर्बर्ट साइमन ने प्रशासन के सिद्धान्तों की हंसी उड़ाते हुए उन्हें 'कहावतों' की संज्ञा दी।

4. चतुर्थ चरण : 1947-1970 (अन्तः अनुशासनात्मक अध्ययन पर जोर)
Fourth Phase : 1947-1970 (Emphasis on Inter-disciplinary Studies)

लोक प्रशासन के विकास के चतुर्थ चरण की दृष्टि से हर्बर्ट साइमन तथा रॉबर्ट डहल के नाम उल्लेखनीय हैं। हर्बर्ट साइमन की रचना *'ऐडमिनिस्ट्रेटिव बिहेवियर'* (*Administrative Behaviour*, 1947) लोक प्रशासन के विकास की यात्रा में मील का पत्थर है। साइमन के दृष्टिकोण ने लोक प्रशासन को मनोविज्ञान, समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र तथा राजनीति विज्ञान से जोड़कर इसके अध्ययन-क्षेत्र का विस्तार कर दिया। उसने श्रेणीगत प्रशासन सिद्धान्त तथा राजनीति-प्रशासन द्विविभाजन दोनों को प्रशासनिक चिन्तन और व्यवहार में अस्वीकार कर दिया। साइमन ने दो परस्पर धारणाओं का प्रतिपादन किया। एक धारणा प्रशासन का एक विशुद्ध विज्ञान विकसित करने में लग गयी जिसके लिए सामाजिक मनोविज्ञान का ठोस धरातल अपेक्षित था। दूसरी धारणा प्रशासन के मानवीय पहलुओं तथा लोक नीति के आदेशीकरण से सम्बद्ध रही। इसके लिए राजनीति विज्ञान, अर्थशास्त्र और समाजविज्ञान का व्यापक ज्ञान अपेक्षित समझा गया।

1947 में रॉबर्ट डहल ने अपने एक निबन्ध में यह सिद्ध किया कि लोक प्रशासन विज्ञान नहीं है और प्रशासन के विज्ञान के विकास में तीन बाधाएँ हैं—**प्रथम**, विज्ञान मूल्य मुक्त होता है, जबकि हर हालत में मूल्य प्रशासन को प्रभावित करते हैं; **द्वितीय**, प्रशासन के अध्ययन में मानव व्यवहार का अध्ययन करना जरूरी है और मानव व्यवहार सभी सम्भव विभिन्नताओं और अनिश्चितताओं से भरा होता है तथा **तृतीय**, इसमें सीमित राष्ट्रीय और ऐतिहासिक सन्दर्भों से लिए नए मात्र कुछ उदाहरणों के आधार पर ही सार्वभौमिक सिद्धान्तों के गढ़ने की प्रवृत्ति होती है।

वस्तुतः लोक प्रशासन के विकास का यह चरण उसकी विकास यात्रा में **'संकट का काल'** रहा है। 'सिद्धान्तवादी विचारधारा' को हर्बर्ट साइमन ने चुनौती दी थी। उसके विज्ञान होने के दावे को चुनौती देते हुए रॉबर्ट डहल ने यह सिद्ध किया कि लोक प्रशासन विज्ञान नहीं है। लोक प्रशासन का क्या स्वरूप है, यही अब संदेह का विषय बन गया। इसे **'स्वरूप की संकटावस्था'** या **'पहचान का संकट'** (Crisis of Identity) कहा जाने लगा। कुछ विद्वान उसे राजनीति विज्ञान की ओर धकेलने लगे जहाँ अब वह सौतेले व्यवहार का अनुभव करने लगा और अन्य विद्वान उसे 'प्रशासनिक विज्ञान' की चकाचौंध दिखाने लगे और तर्क देने लगे कि प्रशासन तो प्रशासन ही है, चाहे निजी कारखानों में हो अथवा सरकारी दफ्तरों में ऐसे बदलते परिवेश में लोक प्रशासन की अपनी पहचान खतरे में पड़ती दिखाई दी।

TOUCH 'n PASS

5. पंचम चरण : 1971 से आज तक (नवीन लोक प्रशासन एवं नवीन लोक प्रबन्ध परिप्रेक्ष्य)
Fifth Phase : From 1971 till now (New Public Administration and New Public Management Perspective)

लोक प्रशासन के विकास के इस चरण में निम्नलिखित प्रवृत्तियाँ उभरी हैं—

1. प्रशासन को मुख्य रूप से किसी संगठन के भीतर लोगों और उससे बाहर लोगों के बीच निश्चित अवधि के भीतर होने वाली अनवरत अन्त:क्रिया की प्रक्रिया के रूप में देखा जाने लगा।
2. लोक प्रशासन तथा निजी व्यवसाय के प्रशासन के अलग-अलग अध्ययनों को एक ही संगठित विज्ञान में बदल देने की प्रवृत्ति उभरी जिसके सिद्धान्त और धारणाएँ लोक प्रशासन और निजी प्रशासन दोनों पर समान रूप से लागू होते हैं।
3. विविध सामाजिक परिवेश और पर्यावरण में प्रशासनिक व्यवस्थाओं के तुलनात्मक अध्ययन पर जोर।
4. कम्प्यूटर युग के आरम्भ के साथ कम्प्यूटरों तथा दूसरे यन्त्रों की सहायता से मानव मस्तिष्क की निर्णय करने वाली तथा समस्याओं को सुलझाने वाली प्रक्रिया को समझने का प्रयास होने लगा।
5. अन्त: अनुशासनात्मक अध्ययन पर जोर।
6. अनेक स्तरों पर राजनीति और प्रशासन की परस्पर एक-दूसरे में व्याप्ति।

लोक प्रशासन के विकास के इस चरण में योगदान देने वाले विद्वानों में **वाल्डो** तथा **फ्रेड डब्ल्यू० रिग्स** के नाम उल्लेखनीय है। फ्रेड रिग्स ने लोक प्रशासन के तुलनात्मक अध्ययन पर जोर दिया है। विकासशील देशों के समाजों के अध्ययन के लिए उसने आदर्शों व नमूनों (Models) का निर्माण किया। आजकल लोक प्रशासन के अध्ययन में 'अन्तर्विषयी सहयोग तथा अध्ययन' (Inter-disciplinary Co-operation and Study) पर जोर दिया जाने लगा है। अनेक शास्त्रों के विद्वान लोक प्रशासन में आए तथा इसकी सेवा करने लगे। अर्थशास्त्र, मनोविज्ञान, समाजशास्त्र, राजनीतिशास्त्र, आदि शास्त्रों के विद्वान इस विषय में रुचि लेने लगे। इन सबके फलस्वरूप लोक प्रशासन 'अन्तर्विषयी' बन गया।

प्र.4. लोक प्रशासन के महत्त्व को विस्तार से लिखिए।
Write the importance of public administration in detail.

उत्तर लोक प्रशासन आधुनिक राज्य का एक अनिवार्य तत्त्व है। आधुनिक राज्य का कार्य-क्षेत्र बहुत विस्तृत हो गया है और उसे काफी नियोजित ढंग से कार्य करना पड़ रहा है। आधुनिक राज्यों के विस्तृत कार्यों एवं योजनाओं की पूर्ति के लिए एक सुसंगठित, विशाल और सकारात्मक उद्देश्य वाले लोक प्रशासन की आवश्यकता बढ़ गयी है। लोककल्याणकारी राज्य के उदय ने पुराने नियामकीय कार्यों (कानून व्यवस्था) को गौण बना दिया और राज्य पर सामाजिक सेवाओं और समाज के चहुँमुखी नियोजित विकास का दायित्व लाद दिया। फलत: लोक प्रशासन का दायित्व गुरुतर हो गया है, उसका आकार विशाल हो गया है और जनजीवन पर उसका व्यापक प्रभाव पड़ने लगा है। **निग्रो** एवं **निग्रो** ने ठीक ही लिखा है कि, 'प्रशासनिक प्रक्रिया में लोक प्रशासन दोहरी भूमिका निभाता है, जैसे (क) नीति निर्धारण के लिए वह आवश्यक सूचना और व्यावसायिक आधार देता है और (ख) वह नीति के कार्यान्वयन और मूल्यांकन में मदद देता है।''

लोक प्रशासन का महत्त्व
(Importance of Public Administration)

लोक प्रशासन का महत्त्व हमारे दैनिक जीवन में निरन्तर बढ़ता जा रहा है। पिछली शताब्दी में राज्य 'पुलिस राज्य' माना जाता था और उसका कार्य-क्षेत्र सीमित था। वह केवल निषेधात्मक कार्य (Negative Functions) किया करता था। राज्य के निषेधात्मक कार्य थे— न्याय प्रदान करना, शान्ति बनाने रखना, सम्पत्ति की रक्षा करना, वैध समझौतों को लागू करना, आदि। किन्तु 20वीं एवं 21वीं शताब्दी की बदली हुई परिस्थितियों के साथ-साथ राज्य की प्रकृति में आमूल-चूल परिवर्तन हुआ। आज **'पुलिस राज्य'** की निषेधात्मक अवधारणा का स्थान 'जनकल्याणकारी' राज्य की सकारात्मक अवधारणा ने ले लिया है। वर्तमान में राज्य के कार्यों में लगातार वृद्धि होती जा रही है। हमारे जीवन का शायद ही कोई ऐसा क्षेत्र हो, जो राज्य की क्रियाओं से प्रभावित न होता हो। राज्य की समस्त क्रियाओं एवं गतिविधियों का क्रियान्वयन व संचालन लोक प्रशासन द्वारा ही होता है। अत: राज्य के दायित्वों एवं गतिविधियों के साथ लोक प्रशासन का महत्त्व भी बढ़ता जा रहा है।

आधुनिक राज्य को **'प्रशासकीय राज्य'** (Administrative State) कहा गया है जहाँ 'झूले से लेकर कब्र' (from cradle to grave) तक व्यष्टि जीवन के प्रत्येक मोड़ पर व्यक्ति लोक प्रशासन से सम्बन्धित रहता है। लोक प्रशासन व्यक्ति के जन्म से

TOUCH 'n PASS

पूर्व ही उसमें रुचि लेने लगता है तथा उसकी मृत्यु के उपरान्त भी अपनी अभिरुचि बनाये रखता है। गर्भवती माता के समुचित आहार एवं दवाइयों की व्यवस्था करना; व्यक्ति की मृत्यु का सरकारी अभिलेख में उल्लेख करना; बेरोजगारी, अभाव, प्राकृतिक संकट, महामारी, इत्यादि के प्रकोप के समय नागरिकों की सहायता करना लोक प्रशासन के महत्त्व को दर्शाता है।

राज्य की नीतियों को कार्यान्वित करने का उत्तरदायित्व लोक प्रशासन पर ही होता है। राज्य की नीतियाँ चाहे कितनी ही अच्छी क्यों न हों, उसके परिणाम तभी अच्छे निकल सकते हैं, जब उन्हें कुशलतापूर्वक एवं सत्यनिष्ठा के साथ लागू किया जाये। वस्तुत: राज्य के कार्यों के सफल संचालन के लिए कुशल प्रशासनिक अधिकारियों का सहयोग अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है। सरकार एक आकार है जिसमें प्रशासक एक चित्रकार की भाँति रंग भरता है, उसको उपयोगी एवं प्रभावशाली बनाता है। प्रशासन सरकार का व्यक्तित्त्व है, सरकार के हाथ, पैर और चक्षु हैं, सरकार की सफलता का रहस्य है। दूषित प्रशासन सरकार के लिए राजरोग से कम नहीं है। कभी भी प्रशासनिक अव्यवस्था, अदक्षता एवं अयोग्यता के विरुद्ध विस्फोट हो सकता है और सरकार की व्यवस्था धराशायी हो सकती है। इसलिए वर्तमान युग को 'प्रशासनिक राज्य का युग' कहा गया है। **डिमॉक** के शब्दों में, 'प्रशासन प्रत्येक नागरिक के लिए महत्त्व का विषय है क्योंकि जो सेवाएँ उसे मिलती हैं, जो कर वह देता है और जिन व्यक्तिगत स्वतन्त्रताओं का वह उपभोग करता है प्रशासक के सफल और असफल कार्यकरण पर निर्भर करता है। आधुनिक युग की बहुत-सी महत्त्वपूर्ण गहन सामाजिक समस्याएँ जैसे, स्वतन्त्रता और संगठन में समन्वय कैसे हो, प्रशासन के नौकरशाही क्षेत्र के इर्द-गिर्द घूमती रहती हैं। यही कारण है कि लोक प्रशासन राजनीतिक सिद्धान्त और दर्शन का मुख्य विषय बन गया है।'

लोक प्रशासन राज्य के अन्तर्गत स्थैर्यकारी तत्त्व है तथा राज्य और समाज को स्थिरता एवं व्यवस्था प्रदान करता है। 'प्रशासक समाज के स्थायीकर्त्ता एवं परम्पराओं के संरक्षक होते हैं। वे सकारात्मक एवं नकारात्मक दोनों ही अर्थों में स्थायीकर्त्ता हैं।' लोकतन्त्रात्मक शासन प्रणाली में सरकारें प्राय: बदलती रहती हैं, परन्तु प्रशासन में स्थिरता और निरन्तरता बनी रहती है। उदाहरणार्थ, भारत में चौथे आम चुनाव (1967) के उपरान्त कई राज्यों में गठबंधन सरकारें बनी थीं और दल-बदल के कारण राज्यों की सरकारों में आये दिन परिवर्तनों के बावजूद भी राज्यों के प्रशासन में व्यवस्था एवं स्थिरता बनी रही थी। प्रशासन तो वह स्थूल एवं संगठित व्यवस्था है जिसे फ्रांस जैसी भयंकर राज्य क्रान्ति भी नहीं हिला सकी।

उपनिवेशवाद के पटाक्षेप के साथ विश्व के सभी देशों में जन-सामान्य में नयी आशा का संचार हुआ। विज्ञान ने मनुष्य के हाथ में अतुल शक्ति दी जिसके द्वारा विश्व के इतिहास में प्रथम बार अभाव को मिटाने की सम्भावना मानव के हाथ में आयी। पूर्व रूस की साम्यवादी क्रान्ति के बाद नियोजित विकास का एक नया अध्याय प्रारम्भ हुआ जिसमें आर्थिक विकास की दिशा और गति अर्थशास्त्र के अन्धे नियमों की अनुगामी न होकर राज्य के द्वारा सुनिश्चित की जा सकती है। द्वितीय विश्व-युद्ध के बाद में युद्ध क्षत-विक्षत राष्ट्रों की आर्थिक विकास की प्रक्रिया ने यह स्पष्ट कर दिया कि नियोजित विकास न केवल सम्भव है, वरन् आधुनिक युग में अनिवार्य है। नव-स्वतन्त्र राष्ट्रों के लिए जन-सामान्य की आकांक्षाओं को साकार करने के लिए कोई और विकल्प ही नहीं। नियोजित विकास को अनिवार्य रूप से बड़ी आशा के साथ सर्वत्र स्वीकार किया गया है। इसके फलस्वरूप प्रशासन का दायरा भी केवल कानून और व्यवस्था तक सीमित न रहकर जन-जीवन के सभी पहलुओं तक विस्तृत हो गया। कृषि विस्तार, वस्तुओं का प्रदाय, विपणन, सिंचाई, लोक निर्माण, शिक्षा, स्वास्थ्य सभी कुछ राज्य के द्वारा संचालित हैं। स्वयं उद्योग भी, विशेषकर भारी उद्योग, उद्योगपतियों का एकाधिकार क्षेत्र न रहकर सरकारी क्षेत्र द्वारा ही बहुधा संचालित है। अनेक संस्थान गैर-सरकारी क्षेत्र में होते हुए भी सरकार की मूल नीतियों से बहुत गहराई से प्रभावित हुए बिना नहीं बच सकते। इस प्रकार जन-सामान्य के दैनिक जीवन का कोई ऐसा पक्ष नहीं जिस पर प्रशासन तन्त्र का प्रभाव न पड़े।

आधुनिक युग में लोक प्रशासन सामाजिक परिवर्तन (Social Change) तथा सुधार संशोधन का एक महान अभियान है। महान सामाजिक परिवर्तनों को नियोजित तथा व्यवस्थित रूप में क्रियान्वित करने का भार देश के लोक प्रशासन के कन्धों पर ही है। हमारे देश में बेरोजगारी, गरीबी, बीमारी, छुआछूत मिटाने के लिए राज्य दृढ़ संकल्प लिये हुए है। नीति निदेशक सिद्धान्तों को अमल में लाने के लिए, समाजवादी समाज के निर्माण और लोककल्याणकारी आदर्शों के यथार्थ क्रियान्वयन के लिए राज्य कटिबद्ध है। यदि लोक प्रशासन इन कार्यों में असफल हो जाता है तो उसका भयंकर विकल्प केवल हिंसा ही रह जाती है। वास्तव में, राज्य की क्रियाओं की सफलता या असफलता लोक प्रशासन पर ही निर्भर करती है। प्रो० डोनहम के शब्दों में, 'यदि हमारी सभ्यता असफल होती है तो ऐसा मुख्यतया प्रशासन के पतन के कारण होगा।' 'सभ्यता का अस्तित्व तो नहीं पर विकास प्रशासन के विज्ञान और व्यवहार पर निर्भर करता है।'

लोक प्रशासन का सम्बन्ध शासन के विधानांग द्वारा बनायी जाने वाली नीतियों के क्रियान्वयन से ही नहीं है, वह अनुभव, दक्षता तथा योग्यता द्वारा नीति निर्माण में विधायिका और कार्यपालिका की सहायता भी करता है। कार्यपालिका और विधायिका के सदस्य

अदक्ष और साधारण ज्ञान रखने वाले होते हैं, फलत: विशेषज्ञ और अनुभवी प्रशासकों के परामर्श एवं कार्य-कुशलता पर ही निर्भर रहते हैं। शासन के तीनों अंगों-कार्यपालिका, विधायिका और न्यायपालिका में से किसी एक के अभाव में कुछ समय तक किसी भी राज्य का कार्य चल सकता है, किन्तु **'शासन प्रबन्ध'** (लोक प्रशासन) के बिना आधुनिक समाज और सभ्यता का समूचा महल बालू की भाँति ढह जायेगा। चार्ल्स ए० बीअर्ड का मत है कि 'प्रशासन के विषय से अधिक महत्त्वपूर्ण अन्य कोई विषय नहीं होता। सभ्य शासन तथा मेरे विचार से स्वयं सभ्यता का भविष्य भी, हमारी इस क्षमता पर निर्भर करता है कि हम एक सभ्य समाज के कार्यों की पूर्ति के लिए एक कुशल प्रशासकीय दर्शन, विज्ञान और व्यवहार का विकास कर सकें।'

लोककल्याणकारी राज्य के आदर्श एवं महत्त्वाकांक्षाएँ प्रशासन द्वारा ही परिपूर्ण हो पाती हैं। राज्य द्वारा सामाजिक-आर्थिक न्याय (Socioeconomic Justice) की स्थापना का जो उद्देश्य अपनाया गया है उसे वह प्रशासन के द्वारा ही साकार करता है। **जवाहरलाल नेहरू** के शब्दों में, 'लोक प्रशासन सभ्य जीवन का रक्षक मात्र ही नहीं वरन् सामाजिक न्याय तथा सामाजिक परिवर्तन का महान साधन है।'

लियोनार्ड व्हाइट के अनुसार, 'व्यापक सन्दर्भ में, प्रशासन के ध्येय स्वयं राज्य के अन्तिम उद्देश्य ही हैं; अर्थात् शान्ति और व्यवस्था बनाये रखना, न्याय की उत्तरोत्तर प्राप्ति, युवाओं की शिक्षा, असुरक्षा और बीमारी में संरक्षण, परस्पर विरोधी समूहों तथा हितों में समझौता और समायोजन संक्षेप में, अच्छे जीवन की प्राप्ति ही प्रशासन का उद्देश्य है।'

सरकारी कार्यों में वृद्धि और उनकी जटिलता के कारण संगठनात्मक व्यवस्थाओं में नये-नये परिवर्तन हुए हैं। तेजी से बदलती हुई सामाजिक परिस्थितियों की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए सरकार भी ऐसे नये संगठनात्मक ढाँचों के लिए उत्सुक है जो विशेष परिस्थितियों की आवश्यकताओं को पूरा कर सकें। हाल के वर्षों में 'संगठन सिद्धान्त' ने भी एक सुविकसित विषय का रूप ले लिया है। संगठन सिद्धान्त अब लोक प्रशासन में शामिल हो गया है और अब संगठन सिद्धान्तों के सम्बन्ध में व्यापक रूप से प्रयोग किया जा रहा है। संगठन सिद्धान्त परिप्रेक्ष्य, अब लोक प्रशासन विषय का एक अभिन्न अंग बन गया है। इसी कारण से सरकार के संगठनात्मक विकास और संरचनात्मक प्रयोग के लिए लोक प्रशासन की उपयोगिता पहले से अधिक हो गयी है।

सरकार का चाहे कोई भी स्वरूप क्यों न हो, परन्तु प्रशासन का महत्त्व कम नहीं हो सकता। लोकतन्त्र में तो इसका महत्त्व और भी अधिक है, क्योंकि राज्य लोक कर्मचारियों (Civil Service) के माध्यम से ही अपने बढ़े हुए उत्तरदायित्वों का निर्वाह करता है। **हरमन फाइनर** के शब्दों में, 'किसी भी देश का संविधान चाहे कितना ही अच्छा हो और उसके मन्त्रीगण भी योग्य हों, परन्तु बिना दक्ष प्रशासकों के उस देश का शासन सफल नहीं हो सकता।' साम्यवादी और अधिनायकवादी स्वरूप वाले शासनों में भी प्रतिबद्ध शासन को अपरिहार्य माना जाता रहा है। नैपोलियन, बिस्मार्क, हिटलर, आदि की सफलता का रहस्य भी उनकी प्रशासनिक क्षमता ही थी।

संक्षेप में, प्रशासन सभ्य समाज की प्रथम आवश्यकता है। देश में अमन-चैन, व्यवस्था एवं स्थिरता बनाये रखने के लिए योग्य एवं क्षमताशील प्रशासन का होना नितान्त आवश्यक है। **फाइनर** के शब्दों में, "कुशल प्रशासन सरकार का एकमात्र वह अवलम्ब है जिसकी अनुपस्थिति में राज्य क्षत-विक्षत हो जायेगा।" ब्रिटिश प्रशासन विशेषज्ञ **ग्लैडन** के शब्दों में, 'हम चाहें या न चाहें, आधुनिक युग में लोक प्रशासन हमारे लिए अत्यन्त आवश्यक बन गया है। यदि हम यह अनुभव कर सकते हैं कि इसका विस्तार अधिक हो रहा है तो हमें इसका क्षेत्र सीमित करने के लिए इसका अध्ययन करना पड़ेगा। यदि हम इसे सामाजिक कल्याण के लिए आवश्यक समझते हैं तो हमारे लिए इसका अध्ययन इस दृष्टि से आवश्यक है कि यह अपने उद्देश्य को क्षमतापूर्वक पूरा कर सके और उससे अधिक इसका विस्तार न हो। लोकतन्त्र में लोक प्रशासन प्रत्येक नागरिक के अध्ययन, चिन्तन और मनन का विषय है, भले ही वह छात्र हो या मजदूर, विचारक हो या सरकारी कर्मचारी। सभी व्यक्ति उत्तम जीवन बिताना चाहते हैं, इसमें लोक प्रशासन बड़ी महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाता है, अत: वर्तमान युग में यह अतीव आवश्यक हो गया है।" वस्तुत: 'प्रशासन का मतलब ही जनता की सेवा करना है और इस बुनियादी आवश्यकता से अधिक महत्त्व और किसी बात को नहीं मिलने देना चाहिए।'

प्र.5. लोककल्याणकारी राज्य में लोक प्रशासन की विवेचना कीजिए।
Discuss the public administration in a social welfare state.

उत्तर

लोककल्याणकारी राज्य में लोक प्रशासन
(Public Administration in a Social Welfare State)

आधुनिक राज्य की विशेषताओं में उसका कल्याणकारी स्वरूप एक ऐसा तत्त्व है जो विश्व के अधिकांश देशों में पाया जाता है। लोककल्याणकारी राज्य उस राज्य को कहते हैं जहाँ सरकार का उद्देश्य आन्तरिक एवं बाह्य सुरक्षा तथा न्याय व्यवस्था के अतिरिक्त जन-कल्याण के लिए काम करना हो। **प्रो० कैण्ट** के अनुसार, एक कल्याणकारी राज्य से अभिप्राय उस राज्य से है जो

नागरिकों के लिए विस्तृत सेवाएँ प्रदान करता है। **डॉ० मार्क अब्राहम** के शब्दों में, लोकहितकारी राज्य एक ऐसा समाज है जहाँ प्रत्येक नागरिक के लिए आय का अधिक समान वितरण तथा उसके कार्य उसकी सम्पत्ति के बाजार भाव पर ध्यान न देकर उसके लिए एक न्यूनतम जीवन की न्यूनतम व्यवस्था करने के उद्देश्य से राज्य की शक्ति का प्रयोग जान-बूझकर आर्थिक क्रियाओं एवं प्रतिक्रियाओं के सामान्य सन्तुलन में संशोधन करने के लिए किया जाता है। जवाहरलाल नेहरू की दृष्टि में 'सबके लिए समान अवसर प्रदान करना, अमीरों तथा गरीबों के बीच अन्तर मिटाना तथा रहन-सहन के स्तर को ऊँचा उठाना लोककल्याणकारी राज्य के आधारभूत तत्त्व हैं।' **प्रो० कोल** के अभिमत में लोककल्याणकारी राज्य एक ऐसा समाज है जिसमें जीवन का न्यूनतम स्तर प्राप्त करने का विश्वास तथा अवसर प्रत्येक नागरिक के अधिकार में होते हैं।

वैसे तो राज्य सदैव ही कुछ-न-कुछ कल्याणकारी कार्य करता ही रहा है। राज्य के कार्यों द्वारा जनता का कल्याण करने की भावना कुछ मात्रा में तो सदैव ही पायी जाती रही है। भारत में ब्रिटिश प्रशासन को बहुधा 'पुलिस राज्य' की संज्ञा दी जाती हैं पर उस समय भी कुछ कल्याणकारी कार्य होते थे; जैसे—अस्पताल, स्कूल तथा कॉलेज खोले गये; रेल, डाक तथा तार की व्यवस्था की गयी; पंजाब में सक्खर बाँध बनाया गया, आदि।

'लोककल्याणकारी राज्य' एक पुलिस राज्य से भिन्न होता है। पुलिस राज्य में यद्यपि लोककल्याणकारी कार्य किये जाते हैं, पर उस पैमाने पर नहीं किये जाते, जिस पर कि लोककल्याणकारी राज्य में किये जाते हैं। लोककल्याणकारी राज्य में ऐसे काम बहुत बड़े पैमाने पर किये जाते हैं। पुलिस राज्य का मुख्य उद्देश्य लोककल्याणकारी कार्य करना नहीं होता, जबकि लोककल्याणकारी राज्य का मुख्य उद्देश्य यही होता है। दूसरा अन्तर यह है कि पुलिस राज्य में सरकार लोककल्याणकारी कार्य अपनी इच्छा से करती है। जनता इस प्रकार के कार्यों की अपेक्षा सरकार से नहीं करती है। यदि सरकार इस प्रकार के काम करती है तो इसे सरकार की कृपा माना जाता है। लोककल्याणकारी राज्य में इस प्रकार के कामों की जनता अपेक्षा करती है; लोकमत सरकार पर इस प्रकार के काम करने के लिए दबाव डालता है।

लोकहितकारी स्वरूप के कारण राज्य का कार्य-क्षेत्र दिन-प्रतिदिन व्यापक होता जाता है। राज्य आर्थिक असमानता दूर करने का प्रयास करता है। इसमें समाज के सभी कमजोर वर्गों को सहायता का आश्वासन रहता है। बूढ़े, बीमार, अनाथ, साधनविहीन, प्राकृतिक संकट से त्रस्त, दुर्घटनाओं के शिकार लोगों को पर्याप्त आर्थिक सहायता का आश्वासन रहता है। सभी नागरिकों के लिए निश्चित स्तर की शिक्षा प्रणाली की व्यवस्था राज्य द्वारा की जाती है। समाज के सभी वर्गों के लिए सार्वजनिक स्वास्थ्य योजना का विकास किया जाता है। राज्य की ओर से सार्वजनिक अस्पताल, औषधालय, डॉक्टर, चिकित्सा का प्रबन्ध किया जाता है। इसमें बेकारों को काम दिलाने की जिम्मेदारी राज्य पर है। लोककल्याणकारी राज्य हर व्यक्ति को काम चुनने का अवसर देता है तथा सभी व्यक्तियों के लिए बीमे की व्यवस्था करवाता है। प्रजातन्त्रीय आधार पर सामाजिक एवं आर्थिक समानता का निर्माण करना लोककल्याणकारी राज्य का उद्देश्य है।

संक्षेप में, लोककल्याणकारी राज्य में राज्य के कार्य-क्षेत्र का विस्तार किया जाता है जिससे अधिक-से-अधिक लोगों का विकास हो सके। ऐसे राज्य की सफलता का रहस्य लोक प्रशासन की कार्यकुशलता में निहित है। लोक प्रशासन के माध्यम से ही राज्य लोकहित के विविध लक्ष्यों की पूर्ति करने में सफल हो सकता है। आर्थिक जीवन के लक्ष्य प्रशासन की कार्यकुशलता के ही माध्यम से प्राप्त किये जा सकते हैं। लोककल्याणकारी राज्य में प्रशासन का काम बहुत ही अधिक बढ़ जाता है, अत: नये प्रशासनिक विभाग तथा एजेन्सियाँ खुलती हैं। नये कमीशन, बोर्ड, दफ्तर, आदि की स्थापना होती है। व्यापक प्रशासकीय व्यवस्था लोककल्याणकारी राज्य की प्रमुख आवश्यकता होती है। इसी सन्दर्भ में **डी० जी० कर्वे** ने कहा है कि 'एक लोककल्याणकारी राज्य, जहाँ पर नियोजित अर्थव्यवस्था होती है तथा गणतन्त्रात्मक संविधान रहता है, तब तक कार्य नहीं कर सकता जब तक कि एकीकृत ढाँचे वाला विस्तृत लोक प्रशासन न हो।'

भारतीय संविधान में 'राज्य के नीति निदेशक तत्त्व' भारत में कल्याणकारी राज्य की स्थापना की दिशा में मार्ग प्रशस्त करते हैं। नीति निदेशक सिद्धान्तों को देखने के बाद सहज ही यह अनुमान लगाया जा सकता है कि भारत के नागरिक अपने देश की सरकार से क्या आशा कर सकते हैं। नीति निदेशक सिद्धान्तों में कहा गया है कि, (i) राज्य प्रत्येक स्त्री और पुरुष को समान रूप से जीविका के साधन प्रदान करने का प्रयत्न करेगा; (ii) राज्य श्रमिक पुरुषों और स्त्रियों के स्वास्थ्य और शक्ति तथा बालकों की सुकुमार अवस्था का आर्थिक परिस्थितियों-वश दुरुपयोग न होने देगा; (iii) राज्य अपने आर्थिक साधनों के अनुसार और विकास की सीमाओं के भीतर यह प्रयास करेगा कि सभी नागरिक अपनी योग्यता के अनुसार रोजगार पा सकें, शिक्षा पा सकें एवं बेकारी, बुढ़ापा, बीमारी और अंगहीनता, आदि दशाओं में सार्वजनिक सहायता पा सकें; (iv) वैज्ञानिक आधार पर कृषि का संचालन करना भी राज्य का कर्त्तव्य होगा; (v) राज्य जनता के दुर्बलतर अंगों के, विशेषतया अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित आदिम जातियों के

TOUCH 'n' PASS

शिक्षा तथा अर्थ सम्बन्धी हितों की विशेष सावधानी से रक्षा करेगा और सामाजिक अन्याय तथा सभी प्रकार के शोषण से उनकी रक्षा करेगा।

राज्य के नीति निदेशक तत्त्व भारत में लोककल्याणकारी राज्य की स्थापना का लक्ष्य इंगित करते हैं। नीति निदेशक सिद्धान्तों की पृष्ठभूमि में भारत में लोक प्रशासन के कार्यों का क्षेत्र कितना व्यापक हो गया है, इस बात से हम सभी भली-भाँति परिचित हैं। एक कल्याणकारी राज्य के प्रतिनिधि के रूप में भारतीय प्रशासन पंचवर्षीय योजनाओं के माध्यम से देश का चहुँमुखी विकास करने में संलग्न रहा है। बारह पंचवर्षीय योजनाओं के क्रियान्वयन द्वारा प्रशासन ने कृषि और उद्योगों की उन्नति, शिक्षा और स्वास्थ्य सुविधाओं का प्रसार, नौकरी व कार्य के साधनों में वृद्धि, राष्ट्रीय आय व लोगों के रहन-सहन के स्तर को ऊँचा उठाने के प्रयत्न किये हैं। गाँवों के विकास के लिए पंचायती राज और सामुदायिक विकास योजनाएँ लागू की गयीं। भारत में सिंचाई व्यवस्था का विस्तार, गाँवों में बिजली, संचार साधन एवं आवागमन के साधनों का विकास, आदि सभी कार्य लोक प्रशासन के उत्तरदायित्वों की श्रेणी में समाहित हो गये हैं। देहाती क्षेत्रों की भाँति भारतीय प्रशासन नगर की बस्तियों एवं नागरिक जीवन की विभिन्न समस्याओं को सुलझाने में भी अपना सहयोग प्रदान कर रहा है। नगरों एवं गाँवों को बाढ़ की विभीषिका से बचाने के लिए तथा सिंचाई का उचित प्रबन्ध करने के लिए बड़े-बड़े बाँधों का निर्माण किया जा रहा है। इन बाँधों के माध्यम से एक तरफ तो जल-विद्युत का उत्पादन हो रहा है तो दूसरी तरफ कल-कारखानों को ऊर्जा के रूप में एक नवीन गति तथा दिशा मिलने लगी है।

संक्षेप में, लोककल्याणकारी राज्य की सफलता प्रशासनिक कुशलता पर अवलम्बित है, सार्वजनिक अभीष्ट की पूर्ति केवल योग्य एवं प्रभावशाली प्रशासन पर आधारित है। लोक प्रशासन व्यक्ति को जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में सहायता पहुँचाता है। वह उसे सामाजिक सुरक्षा प्रदान करता है। देश में बेरोजगारी का निवारण करना, आर्थिक विषमता को दूर करना, पूँजीपतियों द्वारा मजदूरों के शोषण का अन्त करना, आदि सभी कार्य लोक प्रशासन द्वारा किये जाते हैं। **सर जोशुआ स्टैम्प** के शब्दों में, 'मेरा स्पष्ट विचार है कि प्रशासनिक कर्मचारी नये समाज का प्रेरणा स्रोत होगा, वह प्रत्येक स्तर पर सुझाव, प्रोत्साहन एवं मन्त्रणा देगा।'

बहुविकल्पीय प्रश्न

प्र.1. प्रशासन शब्द का अर्थ है–

(क) प्रबन्ध (ख) आदेश देना

(ग) जन-नीति निर्माण करना (घ) जन-नीति लागू करना

उत्तर (क) प्रबन्ध

प्र.2. विस्तृत रूप में यदि परिभाषा दी जाए, तो लोक प्रशासन का अर्थ है–

(क) व्यवस्थापक सभा शाखा का प्रबन्धन (ख) कार्यपालिका शाखा का प्रशासन

(ग) न्यायिक शाखा का प्रशासन (घ) सरकारी कारोबार का वास्तविक प्रबन्ध करना।

उत्तर (घ) सरकारी कारोबार का वास्तविक प्रबन्ध करना।

प्र.3. ''प्रशासन अब इतना विस्तृत क्षेत्र है कि प्रशासन का दर्शन अब करीबन जीवन के दर्शन के समीप आता है'' यह कथन है–

(क) प्रो० ए०पी० शर्मा (ख) डॉ० अमरेश अवस्थी

(ग) डिमॉक (घ) विलोबी

उत्तर (ग) डिमॉक

प्र.4. इण्ट्रोडक्शन टू दी स्टडी ऑफ पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन का लेखक कौन है?

(क) विलोबी (ख) व्हाइट

(ग) पिफिनर (घ) ग्लैडन

उत्तर (ख) व्हाइट

प्र.5. निम्नलिखित में से किसने तर्क दिया था कि राजनीति और प्रशासन स्पष्ट रूप से सरकार के दो कार्य है?

(क) वाल्डो (ख) व्हाइट

(ग) टीड (घ) गुडनाऊ

उत्तर (क) वाल्डो

TOUCH n PASS

प्र.6. लोक प्रशासन आज किस नई विद्या के समीप आ चुका है?
(क) नीति विज्ञान के (ख) राजनीति विज्ञान के
(ग) समाजशास्त्र के (घ) अर्थशास्त्र के
उत्तर (क) नीति विज्ञान के

प्र.7. संगठन के शास्त्रीय सिद्धान्त ने तिरस्कार किया था–
(क) विशिष्टा का (ख) कार्यक्षमता का
(ग) मानव सम्बन्ध का (घ) पदसोपान का
उत्तर (ग) मानव सम्बन्ध का

प्र.8. ''कर्मचारी अपने आपके लिए कार्य बढ़ा लेते है,'' इस देखे गए नियम को कहते हैं–
(क) वेबर की विधि (ख) माइकेल की विधि
(ग) पारकिसन की विधि (घ) हेवर्ट की विधि
उत्तर (ग) पारकिसन की विधि

प्र.9. पिफिनर एवं प्रेस्थस ने स्टाफ का वर्गीकरण किया–
(क) सहायक एवं तकनीकी में (ख) सामान्य, तकनीकी एवं सहायक में
(ग) संस्था सम्बन्धी एवं ग्रह-पालन में (घ) सहायक, तकनीकी एवं संस्था सम्बन्धी में
उत्तर (ख) सामान्य, तकनीकी एवं सहायक में

प्र.10. ''एक कर्मचारी को आदेश केवल एक श्रेष्ठ द्वारा मिलने चाहिए'' यह किसने कहा?
(क) फेयोल (ख) सेवलर-हड़सन (ग) व्हाइट (घ) विलोबी
उत्तर (क) फेयोल

प्र.11. पदसोपान में सबसे खतरनाक दोष है–
(क) श्रेष्ठ-निम्न सम्बन्ध कायम करना (ख) संचार के मार्ग
(ग) लालफीताशाही (घ) उत्तरदायित्व तय करना
उत्तर (ग) लालफीताशाही

प्र.12. ''नीति एवं प्रशासन जुड़वाँ बच्चों की तरह राजनीति के अभिन्न अंग है।'' यह किसने कहा था?
(क) ग्लेडन (ख) ऐपलबी (ग) ब्राउनलो (घ) पीटर ओडगार्ड
उत्तर

प्र.13. नवीन लोक प्रशासन का जनक किसे माना जाता है?
(क) जॉर्ज फ्रेडरिक्शन (ख) चार्ल्स लिण्डबोय (ग) फ्रेंक मरीनी (घ) ड्वाइड वाल्डो
उत्तर (घ) ड्वाइड वाल्डो

प्र.14. "ES" की नीति से सम्बन्धित है–
(क) तुलनात्मक लोक प्रशासन (ख) नवीन लोक प्रशासन
(ग) प्रबन्ध (घ) पोस्डकॉर्ब
उत्तर (ख) नवीन लोक प्रशासन

प्र.15. POSDCORB का सिद्धान्त प्रतिपादित किया–
(क) लूथर गुलिक ने (ख) हरबर्ट साइमन ने (ग) उर्विक ने (घ) रॉबर्ट डहल ने
उत्तर (क) लूथर गुलिक ने

प्र.16. POSDCORB में B का सम्बन्ध किससे है–
(क) Budgeting (ख) Bureau (ग) Banking (घ) Branch
उत्तर (क) Budgeting

TOUCH 'n PASS

प्र.17. निरपेक्ष आदेश है–
(क) यह सार्वभौमिक है (ख) यह सापेक्ष है (ग) यह व्यक्तिनिष्ठ है (घ) यह तथ्यात्मक है
उत्तर (क) यह सार्वभौमिक है

प्र.18. पोस्डकार्ब (POSDCORB) के सांक्षिप्त रूप में R का क्या अर्थ है?
(क) रेग्यूलर (ख) रिपोर्टिंग (ग) रेवेन्यू (घ) रिजिस्टेन्स
उत्तर (ख) रिपोर्टिंग

प्र.19. वित्तीय नियंत्रण, योजना और लेखांकन शामिल होता है–
(क) रिपोर्टिंग (ख) नियोजन (ग) संगठन (घ) बजटिंग
उत्तर (घ) बजटिंग

प्र.20. निम्नांकित में से कौन-सा एक चरण साइमन के निर्णय निर्माण प्रतिमान के अन्तर्गत नहीं आता है?
(क) आसूचना (ख) प्रतिक्रिया (ग) प्रारूप (घ) विकल्प चयन
उत्तर (ख) प्रतिक्रिया

प्र.21. लोक प्रशासन के उद्भव के इतिहास को कितने चरण में बाँटा गया है–
(क) चार (ख) तीन (ग) पाँच (घ) छः
उत्तर (ग) पाँच

प्र.22. "The Golden book of administration" किसकी रचना है?
(क) वुडरो विल्सन (ख) हेनरी फेयोल (ग) लिंडाल उर्विक (घ) पीटर सेल्फ
उत्तर (ग) लिंडाल उर्विक

प्र.23. गोराल्ड कैडन के अनुसार लोक प्रशासन के महत्त्व है–
(क) आर्थिक विकास एवं संवृद्धि दर बनाए रखने में
(ख) लोकमत निर्माण में
(ग) विशाल स्तर पर वाणिज्यिक सेवाओं को बनाए रखने में
(घ) उपरोक्त सभी
उत्तर (घ) उपरोक्त सभी

प्र.24. एक सभ्य समाज के लिए प्रथम आवश्यकता होगी–
(क) प्रशासन (ख) बुनियाद
(ग) ढाँचा (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं
उत्तर (क) प्रशासन

प्र.25. *"The Intellectual Crisis in American public Administration"* किसकी कृति है–
(क) प्रो० कैण्ट (ख) विन्सेन्ट ओस्ट्रोम
(ग) प्रो० काल (घ) जवाहर लाल नेहरू
उत्तर (ख) विन्सेन्ट ओस्ट्रोम

TOUCH 'n' PASS

❑

UNIT-II

संगठन के सिद्धान्त
Theories of Organisation

खण्ड-अ अतिलघु उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. लोक प्रशासन में फोकस से क्या आशय है?

What is meant by focus on public administration?

उत्तर फोकस (Focus) से आशय है—लोक प्रशासन का अध्ययन बिन्दु (Focus is the specialized *'what'* of the field) लोक प्रशासन के अध्ययन का फोकस एक समय 'लोक प्रशासन के सिद्धान्त' (Principles of administration) थे। लोक प्रशासन के बदलते आयामों के परिप्रेक्ष्य में अध्ययन का फोकस समय एवं परिस्थिति के अनुसार बदलता रहा है।

प्र.2. लोकस को परिभाषित कीजिए।

Define locus.

उत्तर गोलम्ब्यूस्की ने लोक प्रशासन का अर्थ एवं क्षेत्र स्पष्ट करते हुए 'लोकस' एवं 'फोकस' का दृष्टिकोण प्रस्तुत किया। लोकस (Locus) अर्थात् लोक प्रशासन के क्षेत्र के स्थान का निर्धारण अर्थात् यह राजनीति का भाग है अथवा उससे विलग है। उनके अनुसार, 'Locus is the institutional *'where'* of the field' आमतौर से लोक प्रशासन का लोकस 'सार्वजनिक नौकरशाही' माना जाता हैं।

प्र.3. डेल्फी तकनीक को समझाइए।

To understood the delphi technique.

उत्तर डेल्फी नाम प्राचीन ग्रीस के उस तीर्थ-मन्दिर (Shrine) की ओर संकेत करता है जहाँ भविष्य के बारे में सूचना प्राप्त करने के लिए प्रार्थना की जाती थी। डेल्फी तकनीक में सम्बन्धित अधिशासियों से किसी समय पर अपने विचार, सुझाव व मन्तव्य देने के लिए कहा जाता है। ऐसा करने के बाद उन्हें दूसरों के विचारों, सुझावों व मन्तव्यों से अवगत कराया जाता है लेकिन उनके नाम नहीं बताए जाते हैं। तत्पश्चात् उनसे दूसरों के विचारों, सुझावों व मन्तव्यों पर प्रतिक्रिया आमन्त्रित की जाती है। समूह निर्णय-निर्माण की इस तकनीक में समूह के सदस्य आमने-सामने नहीं मिलते हैं, लेकिन अप्रत्यक्ष रूप से उनके विचारों को सामने लाया जाता है। इसमें बिना आमने-सामने सम्प्रेषण के विशिष्ट ज्ञान, कौशल, योग्यता और सूचना के रूप में उनका योगदान प्राप्त किया जाता है। किन्तु यह तकनीक अधिक समय लेने वाली है और इसमें आमने-सामने सम्प्रेषण के लाभ प्राप्त नहीं होते।

प्र.4. नाममात्र समूह तकनीक क्या है?

What is nominal group technique?

उत्तर नाममात्र समूह तकनीक एक संरचित समूह बैठक है जो इस प्रकार कार्य करता है। समूह सदस्य एकत्र होते हैं किन्तु परस्पर विचार-विनिमय नहीं करते। उनके सामने समस्या प्रस्तुत की जाती है, और उसके बारे में वे अपनी प्रतिक्रियाओं, टिप्पणियों, विचारों, सुझावों तथा मन्तव्यों को कागज पर लिखते हैं। इसके पश्चात् विचारों की संरचित हिस्सेदारी की शुरुआत होती है। एक व्यक्ति जो अभिलेखक होता है, विभिन्न सदस्यों के विचारों को श्यामपट पर लिखता है। इस क्रम में समस्त सदस्यों के विचारों में सभी की हिस्सेदारी हो जाती है। फिर अन्त में विचारों की सूची पर खुला विचार-विमर्श होता है। आगे बढ़ने से पहले प्रत्येक विचार पर विचार-विमर्श होता है। अन्तिम रूप से, प्रत्येक सदस्य अपना मत डालता है, और बहुमत के द्वारा अन्तिम निर्णय लिया जाता है।

प्र.5. प्रशासन प्रबंध में हेनरी एल० गैण्ट के योगदान को संक्षेप में लिखिए।

Write in brief contribution of Henry L. Gantt in administration management.

उत्तर गैण्ट ने 'कार्य तथा बोनस' के सिद्धान्त का आविष्कार किया। आगे चलकर यही सिद्धान्त अधिकांश उत्प्रेरणात्मक योजनाओं की आधारशिला सिद्ध हुआ। गैण्ट ने यह योजना भी रखी कि यदि कोई कर्मचारी चार घण्टे के काम को तीन घण्टे में ही

TOUCH 'n' PASS

निपटा लेता है तो उसे वेतन चार घण्टे का ही मिलेगा और वह एक घण्टे में कुछ अतिरिक्त काम करके अधिक पारिश्रमिक कमा सकता है।

गैण्ट का सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण योगदान गैण्ट चार्ट का आविष्कार है जिसमें समयबद्ध कार्य प्रगति को दर्शाया जाता है। गैण्ट चार्ट का आज भी व्यापक रूप से प्रयोग किया जाता है। इसके आधार पर और अधिक परिष्कृत तकनीकों का विकास किया गया है जिन्हें 'पर्ट' (PERT) और सी. पी. एम. (Critical Path Method) के नाम से जाना जाता है।

प्र.6. प्रशासनिक प्रबन्ध में गिल्ब्रेथ का क्या योगदान रहा?

What was the contribution of Gilbreth in administrative management.

उत्तर गिल्ब्रेथ का गति अध्ययन अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है। उसने प्रत्येक कार्य के 17 मूल अंग बताये जिन्हें वह थरब्लिंग का नाम देता था जो गिल्ब्रेथ का उलटा नाम ही है। ये थरब्लिग (Therblig) निम्न प्रकार के हैं—खोज, प्राप्ति, चुनाव, पकड़, स्थिति, जोड़, प्रयोग, तोड़, निरीक्षण, भारवहन, पूर्वस्थिति, भार मोचन, खाली ले जाना, प्रतीक्षा अपरिहार्य, प्रतीक्षा परिहार्य, विश्राम तथा योजना। गिल्ब्रेथ ने 'प्रवाह प्रक्रिया चार्ट' (Flow Process Chart) का भी आविष्कार किया। इसके द्वारा विभिन्न प्रक्रियाओं का अध्ययन सरल बन जाता है। गिल्ब्रेथ ऐसा मानता था कि समय अध्ययन (Time Study) की जिस प्रणाली की रचना उसके द्वारा हुई है वह टेलर से कहीं अधिक अच्छी है। उसने माइक्रोमीटर तथा गति घड़ी का आविष्कार किया था, जिसके द्वारा गति सम्बन्धी तीन बातें चित्रांकित हो सकती थीं—(i) उसमें कितना समय लगा, (ii) किस दिशा में हरकत की गयी, (iii) क्या हरकत की गयी।

प्र.7. मानवीय संबंध क्या है? मानवीय संबंध के महत्त्व को बताइए?

What is human relation? State the importance of human relations.

उत्तर मानवीय संबंध रक्त के भी होते हैं और उससे बाहर भी। यह मन की उदारता और दूर तक देखने की दृष्टि है, जो संबंधों को व्यापक बनाती है। अनेक लोगों के साथ मन की भावनाओं को जोड़ना संकीर्णताओं से उबारता है। इससे नित नवीन प्रेरणाओं के अवसर उपलब्ध होते हैं और जीवन को समझने में सहायता मिलती है।

प्र.8. मानव संबंध विचारधारा से आप क्या समझते हैं?

What do you understand by human relations ideology?

उत्तर वस्तुत: यह लोक प्रशासन के द्वितीय चरण में यांत्रिक विचारधारा की प्रतिक्रिया के स्वरूप अस्तित्व में आया। मानव संबंध का अर्थ है, संगठन में कार्यरत मनुष्यों और उनके परस्पर संबंधों को महत्त्व देना। मानव संबंध दृष्टिकोण ने औपचारिक संगठन के भीतर अनौपचारिक संगठन की खोज एवं स्थापना की।

प्र.9. निर्णय लेने का अर्थ क्या है?

What is the meaning of decision making?

उत्तर जब आप कोई निर्णय लेते हैं, तो आप चुनते हैं कि क्या किया जाना चाहिए या विभिन्न संभावित कार्यों में से सबसे अच्छा कौन सा है।

प्र.10. प्रशासन में निर्णय लेने की प्रक्रिया क्या है?

What is the process of decision in administration?

उत्तर निर्णय लेना एक निर्णय की पहचान करके, जानकारी एकत्र करके और वैकल्पिक प्रस्तावों का आकलन करके चुनाव करने की प्रक्रिया है। चरण-दर-चरण निर्णय लेने की प्रक्रिया का उपयोग करने से आपको प्रासंगिक जानकारी व्यवस्थित करके और विकल्पों को परिभाषित करके अधिक सुविचारित, विचारशील निर्णय लेने में मदद मिल सकती है।

खण्ड-ब लघु उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. निर्णयन के लक्षणों का उल्लेख कीजिए।

Explain the characteristics of decision-making.

उत्तर

निर्णयन के लक्षण
(Characteristics of Decision-Making)

उपर्युक्त परिभाषाओं के आधार पर 'निर्णयन' के निम्नांकित लक्षण कहे जा सकते हैं—

1. यह विभिन्न विकल्पों में से किसी एक का चुनाव करने की प्रक्रिया है।
2. उपलब्ध विकल्पों में से सर्वोत्तम विकल्प के चुनाव की पूर्ण स्वतन्त्रता होती है। किसी भी बाहरी तत्त्व का हस्तक्षेप इनके चुनाव में नहीं होता है।

TOUCH 'n' PASS

3. यह मूल रूप से एक मानवीय प्रक्रिया है।
4. यह एक बौद्धिक कार्य है।
5. इसमें उन सभी कार्यों को सम्मिलित किया जाता है जो कि किसी विकल्प का अन्तिम रूप से चयन किये जाने से करने जरूरी होते हैं।
6. यह वह केन्द्र बिन्दु है जहाँ पर कि योजनाओं, नीतियों तथा उद्देश्यों का सही चुनाव किया जाता है।
7. यह प्रशासक की एक सार्वभौमिक पहचान है।
8. विवादों के समाधान की एक प्रक्रिया के रूप में यह कार्य करता है।
9. निर्णय नकारात्मक भी हो सकता है या निर्णय न लेने की इच्छा भी एक निर्णय हो सकता है।
10. निर्णयों में उद्देश्यों का समावेश रहता है, क्योंकि उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए ही निर्णय लिये जाते हैं।

व्यक्तिगत और संगठनात्मक निर्णय : अन्तर
(Differences : Personal and Organizational Decisions)

व्यक्तिगत तथा संगठनात्मक अथवा प्रशासनिक दोनों ही निर्णयों की प्रकृति प्राय: एक जैसी होती है तथापि दोनों स्थितियों में कुछ आधारभूत अन्तर हैं—(i) प्रथम, व्यक्तिगत निर्णय एक सीमित धरातल के होते हैं जबकि प्रशासनिक निर्णय सामाजिक, संगठनात्मक एवं तकनीकी निर्णय कहे जा सकते हैं। (ii) द्वितीय, प्रशासनिक निर्णयों को प्रत्यायोजित किया जा सकता है, जबकि व्यक्तिगत निर्णयों को व्यक्ति स्वयं ही लेता है, उनको प्रत्यायोजित नहीं कर सकता है। (iii) तृतीय, व्यक्तिगत निर्णय एक व्यक्ति द्वारा और प्रशासनिक निर्णय अनेक व्यक्तियों द्वारा क्रियान्वित किये जाते हैं। संगठनात्मक (प्रशासनिक) निर्णय का उत्तरदायित्व तब तक किसी एक व्यक्ति पर नहीं हो सकता जब तक कि उसे सौंपा ही न जाये।

प्रशासनिक तथा राजनीतिक निर्णय : अन्तर
(Differences : Administrative and Political Decisions)

राजनीतिक निर्णयों का क्षेत्र नीति सम्बन्धी प्रश्न होते हैं, जबकि प्रशासनिक निर्णय प्रक्रिया स्वभावत: राजनीतिक निर्णय प्रक्रिया से अधिक जटिल, अधिक मिश्रित, अधिक चुनौतीपूर्ण एवं कम वैज्ञानिक होती है। राजनीतिक निर्णय मूल्यों की दृष्टि से भी आदर्शपरक होते हैं जबकि प्रशासनिक निर्णयों को सम्भवत: उनके मूल्य तत्त्वों को घटाकर अधिक तथ्यपूर्ण बनाया जा सकता है।

नीति और निर्णय क्रिया में सम्बन्ध
(Relationship between Policy and Decision Process)

संगठन की नीति का निश्चय निर्णयों की एक लम्बी प्रक्रिया का परिणाम होता है। जब संगठन की नीति (Policy) निर्धारित हो चुकती है तो बाद में लिये जाने वाले निर्णय इन नीतियों के अनुसार ही होते हैं। संगठनात्मक नीति द्वारा एक मार्ग निश्चित कर दिया जाता है और निर्णय (Decision) प्राय: नीति द्वारा प्रदर्शित मार्ग के अनुसार ही निर्धारित किया जाता है। नीति अपेक्षाकृत विस्तृत होती है, अनेक समस्याओं को प्रभावित करती है। इसके विपरीत, निर्णय का सम्बन्ध एक विशेष समस्या से होता है। संगठन में समय-समय पर लिये जाने वाले निर्णय नीतियों की भाँति स्थायी, पवित्र और अपरिवर्तनीय नहीं होते। इनको आवश्यकता, परिस्थिति एवं वातावरण के अनुसार बदला जा सकता है।

प्र.2. भारतीय प्रशासन में नौकरशाही की भूमिका लिखिए।
Write the role of the bureaucracy in indian administration.

उत्तर

नौकरशाही की भूमिका
(Role of the Bureaucracy)

भारत में राजनीतिक व्यवस्था को बनाए रखने में नौकरशाही या प्रशासनतन्त्र का भी बड़ा हाथ है। भारत में नौकरशाही की भूमिका का विवेचन निम्नलिखित शीर्षकों में किया जा सकता है—

1. **प्रधानमन्त्री कार्यालय** (Prime Minister's Office)—भारत में प्रधानमन्त्री कार्यालय और मन्त्रिमण्डल सचिवालय का बढ़ता हुआ महत्त्व किसी से छिपा नहीं है। इन सचिवालयों में लक्ष्मीकान्त झा, पी० एन० हक्सर, वी० शंकर जैसे अनुभवी प्रशासक सचिव पद पर कार्य करते रहे हैं। उच्च स्तर की समितियों में इन अधिकारियों की उपस्थिति सरकारी निर्णयों में इनकी महत्त्वपूर्ण भूमिका की परिचायक है। लाल बहादुर शास्त्री और इन्दिरा गाँधी के अत्यन्त महत्त्वपूर्ण

TOUCH 'n PASS

राजनीतिक निर्णयों में भी इन उच्च अधिकारियों का बहुत बड़ा हाथ रहा है। पाकिस्तान से युद्ध और ताशकन्द समझौते के समय यह बात स्पष्ट हो चुकी है।'

राजीव गांधी के प्रधानमन्त्री काल में उनका दफ्तर दर्जन भर से ज्यादा सलाहकारों और सचिव स्तर के आधा दर्जन अफसरों (IAS) से भर गया था जो प्रधानमन्त्री के अधीन 20 विभागों का नियन्त्रण करते थे। उस समय यदि एक मन्त्रालय एक उपसचिव नियुक्त करना चाहता अथवा एक बैंक एक नया निदेशक तो उसकी फाइल प्रधानमन्त्री सचिवालय में पहुँचनी जरूरी थी। एक वरिष्ठ सरकारी सचिव के अनुसार, 'प्रधानमन्त्री सचिवालय कभी इस कदर शक्तिसम्पन्न नहीं रहा जितना कि वह आजकल बन गया है।'

2. **मन्त्रियों की तुलना में नौकरशाही** (Bureaucracy than Ministers)—मन्त्रियों की तुलना में भी नौकरशाही शक्तिशाली रही है। मन्त्रीगण प्रत्येक कार्य को लोक सेवा के विशेषज्ञों से परामर्श लेकर करना ही अधिक अच्छा समझते हैं। मन्त्री नए होते हैं और लोक सेवक अनुभव के कारण पेशेवर। फलस्वरूप अनेक मन्त्रियों को लोक सेवकों के प्रभाव में ही कार्य करना पड़ता है। प्रत्येक मन्त्री में इतना साहस अनुभव के नहीं होता जितना जवाहरलाल नेहरू, रफी अहमद किदवई, मोरारजी देसाई, आदि में देखने को मिलता था। गुलजारीलाल नन्दा जैसे अनुभवी मन्त्री को यह शिकायत थी कि उन्हें अपने विभागीय सचिव से उपयुक्त सहयोग व समर्थन नहीं मिल रहा है। ऐसे असहयोगी सचिव को गृहमन्त्री नन्दा नहीं हटा पाए।
3. **राज्यों में नौकरशाही** (Bureaucracy in States)—राज्यों में नौकरशाही अत्यन्त शक्तिशाली रही है। संयुक्त मोर्चा सरकारों के कारण मन्त्रीगण अपनी कुर्सी तथा अस्तित्व की रक्षा के संकट से जूझते रहे थे और नौकरशाही के प्रभाव-क्षेत्र में वृद्धि हुई। कांग्रेसी सरकार के युग में मुख्यमन्त्री नयी दिल्ली के 'पत्रवाहक' के रूप में कार्यरत थे और कांग्रेस दल की भीतरी गुटबन्दी के कारण भी नौकरशाही ने अपनी शक्तियाँ बढ़ा लीं।
4. **जिला और ग्राम स्तर पर नौकरशाही** (Bureaucracy at District and Village Level)—भारत में जिला, उपजिला और ग्राम-स्तर पर भी नौकरशाही का राज है। गाँवों में आज भी पटवारी, थानेदार और तहसीलदार सरकार के प्रतीक माने जाते हैं।

खण्ड-स विस्तृत उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. संगठन सिद्धान्त को समझाइए तथा शास्त्रीय उपागम का वर्णन कीजिए।

Explaining the organization theories, describe the classical approach.

उत्तर दृष्टिकोण या उपागम (Approach) के अन्तर्गत समस्याओं या प्रश्नों के चुनाव में प्रयुक्त कसौटियाँ और अनुसन्धान के लिए ली गयी आधार-सामग्री आती है। दूसरे शब्दों में, दृष्टिकोण (उपागम) का अर्थ है मानकों का एक समूह जिसके आधार पर सैद्धान्तिक विचार-विमर्श के लिए प्रश्न और आधार-सामग्री लेने या छोड़ने का निर्णय किया जाता है। किसी भी घटना या विषय के अध्ययन के लिए अनेक दृष्टिकोण (उपागम) हो सकते हैं। किसी उपागम की सर्वग्राह्यता सब तथ्यों को अपने परिप्रेक्ष्य में देखती है और जिस घटना या विषय के बारे में यह विचार करती है उस घटना (विषय) की व्याख्या भी उसी दृष्टिकोण से करती है। दृष्टिकोण (उपागम) का अगला चरण 'सिद्धान्त' (Theory) कहलाता है। जब दृष्टिकोण का कार्य विचाराधीन विषय के बारे में समस्याओं और आधार-सामग्री के चुनाव से आगे निकल जाता है तब दृष्टिकोण (उपागम) सिद्धान्त का रूप ले लेता है। कुछ लोग सिद्धान्त शब्द का प्रयोग किसी विवेचन या दृष्टिकोण के लिए करते हैं जबकि अन्य लोग इसे 'व्याख्या की चरम परिणति' कहकर पुकारते हैं।

लोक प्रशासन में हम 'संगठन' के व्यवस्थित अध्ययन की प्रवृत्ति को 19वीं सदी के बाद और 20वीं सदी के समय में खोज सकते हैं। लूथर गुलिक, उर्विक, हेनरी फेयोल, फ्रेडरिक टेलर, मैक्स वेबर, एल्टन मेयो, चेस्टर बर्नार्ड, हर्बर्ट साइमन, डगलस मैक्ग्रेगर, अब्राहम मैस्लो तथा फ्रेड रिग्स जैसे विचारकों की रचनाओं में संगठन के वैज्ञानिक अध्ययन के प्रयास हुए हैं। **लूथर गुलिक** तथा **उर्विक** ने अपने तथा अन्य लोगों के अनुभवों तथा अध्ययनों को एकत्रित करके प्रशासन तथा संगठन के सामान्य सिद्धान्तों के निर्माण में योगदान दिया। अपने प्रयोगों के आधार पर **फ्रेडरिक टेलर** ने संगठन में कार्यकुशलता तथा मितव्ययिता में सुधार के उद्देश्य से व्यापक 'वैज्ञानिक प्रबन्ध के सिद्धान्त' निर्मित किए। जर्मन समाजशास्त्री **मैक्स वेबर** ने नौकरशाही की अवधारणा पर ध्यान केन्द्रित किया। **एल्टन मेयो** ने मानवीय सम्बन्धात्मक सिद्धान्त और **हर्बर्ट साइमन** ने निर्णय निर्माण प्रक्रिया में मूल्य

TOUCH 'n PASS

वरीयताओं के सम्बन्ध में मानव व्यवहार का विश्लेषण प्रस्तुत किया। **डगलस मैक्ग्रेगर** एवं अब्राहम मैस्लो ने सामाजिक-मनोवैज्ञानिक दृष्टि से तथा **फ्रेड डब्ल्यू० रिग्स** ने पारिस्थितिकीय उपागम के आधार पर संगठन का अध्ययन प्रस्तुत किया है।

वस्तुत: आधुनिक संगठन उपागम (सिद्धान्त) आज भी विकास की प्रक्रिया में है। संक्षेप में, विभिन्न विचारकों एवं विद्वानों ने संगठन का अध्ययन विभिन्न दृष्टिकोणों (उपागमों) से किया है। इन उपागमों (सिद्धान्तों) को निम्नलिखित वर्गों में रखा जा सकता है—

1. शास्त्रीय उपागम : हेनरी फेयोल, लूथर गुलिक एवं लिंडल उर्विक
2. वैज्ञानिक प्रबन्ध उपागम : फ्रेडरिक टेलर
3. नौकरशाही उपागम : मैक्स वेबर
4. मानवीय सम्बन्धात्मक उपागम : एल्टन मेयो
5. व्यवस्थावादी उपागम : चेस्टर बर्नार्ड
6. व्यवहारवादी उपागम : हर्बर्ट साइमन
7. सामाजिक-मनोवैज्ञानिक उपागम : डगलस मैकग्रेगर एवं अब्राहम मैस्लो
8. पारिस्थितिकीय उपागम : फ्रेड डब्ल्यू० रिग्स

कतिपय विद्वान संगठन सम्बन्धी समस्त उपागमों को तीन श्रेणियों में विभाजित करते हैं—

1. शास्त्रीय उपागम, 2. नव-शास्त्रीय उपागम, 3. आधुनिक उपागम।

शास्त्रीय उपागम के अन्तर्गत हेनरी फेयोल, लूथर गुलिक, उर्विक, फ्रेडरिक टेलर तथा मैक्स वेबर के विचारों का अध्ययन किया जाता है। फेयोल, गुलिक तथा उर्विक ने संगठन सिद्धान्तों पर बल दिया वहाँ टेलर ने 'वैज्ञानिक प्रबन्ध मॉडल' तथा वेबर ने 'नौकरशाही मॉडल' प्रस्तुत किया। इन विचारकों ने संगठन में 'कुशलता तथा मितव्ययिता' पर जोर दिया। नव-शास्त्रीय उपागम के अन्तर्गत मेरी पार्कर फौले, एल्टन मेयो, रोथलिस बर्जर, डिक्शन, मैक्ग्रेगर, मैस्लो, आदि के विचारों का अध्ययन किया जाता है। प्रसिद्ध हॉथोर्न प्रयोगों (1927) से नव-शास्त्रीय उपागम को नई दिशा मिली। अब मानव व्यवहार के अध्ययन पर जोर दिया जाने लगा। सामाजिक-मनोवैज्ञानिक परिप्रेक्ष्य में संगठन मानव के अध्ययन की तरफ रुझान बढ़ा। इस दृष्टि से लेविन की 'समूह गतिशीलता' (Lewin's group dynamics), मैस्लो का 'आवश्यकता सोपान' (Maslow's hierarchy of needs), मैक्ग्रेगर का 'एक्स एवं वाई सिद्धान्त' (McGregor's Theory X and Theory Y) महत्त्वपूर्ण उपागम हैं। आधुनिक उपागमों में हर्बर्ट साइमन का 'निर्णय निर्माण प्रतिमान', बर्नार्ड का 'व्यवस्थावादी उपागम' तथा फ्रेड रिग्स का 'पारिस्थितिकीय उपागम' उल्लेखनीय हैं।

कतिपय विद्वान संगठन सम्बन्धी समस्त उपागमों को दो श्रेणियों में रखते हैं—

1. यान्त्रिक दृष्टिकोण, तथा 2. मानवीय दृष्टिकोण।

शास्त्रीय उपागम, वैज्ञानिक प्रबन्ध उपागम तथा नौकरशाही उपागम को संगठन का यान्त्रिक दृष्टिकोण (Mechanistic Approach) भी कहा जाता है। इसे 'कुशलता और मितव्ययिता' का दृष्टिकोण भी कहते हैं। इस दृष्टिकोण के विचारक प्रशासनिक संगठन को मान्य सिद्धान्तों के आधार पर निर्मित एक औपचारिक ढाँचा मात्र मानते हैं। उनके अनुसार निर्मित सिद्धान्तों को अपनाकर संगठन में अधिकतम कुशलता प्राप्त की जा सकती है और लागत को न्यूनतम किया जा सकता है।

यान्त्रिक दृष्टिकोण में संगठन को एक ऐसी बन्द व्यवस्था माना जाता है, जो कि बाह्य पर्यावरण से पूर्णत: अप्रभावित है। यह औपचारिक संगठन की उपस्थिति को ही स्वीकारते हैं और संगठन की सम्पूर्ण जानकारी संगठन के चार्ट नियम पुस्तिकाओं, कार्यविधि नियम आदि में देखते हैं। मानवीय तत्त्व को इनके द्वारा कम आंका गया और मानवीय प्रेरकों को आवश्यकता से अधिक सरल बताया गया। अमेरिका में सम्पन्न हॉथोर्न परीक्षणों के परिणामस्वरूप यान्त्रिक दृष्टिकोण को बड़ा धक्का पहुँचा। संगठन सम्बन्धी प्रचलित अनेक मान्यताओं को इन परीक्षणों ने झुठला दिया और प्रशासन के सम्बन्ध में 'मानव सम्बन्ध' नामक नये दृष्टिकोण को जन्म दिया। मानव सम्बन्ध दृष्टिकोण एक ऐसा दृष्टिकोण है जिसके द्वारा कार्यरत व्यक्तियों की आर्थिक, सामाजिक, शारीरिक व मनोवैज्ञानिक आवश्यकताओं की सन्तुष्टि करके उन्हें कार्यरत करने के लिए अभिप्रेरित किया जाता है और संगठन के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए व्यक्तियों का सहयोग प्राप्त किया जाता है। मानव सम्बन्धात्मक उपागम, व्यवस्थावादी उपागम, व्यवहारवादी उपागम, सामाजिक-मनोवैज्ञानिक उपागम तथा पारिस्थितिकीय उपागम को इस श्रेणी में रखा जा सकता है।

TOUCH 'n' PASS

1. शास्त्रीय उपागम : हेनरी फेयोल, लूथर गुलिक एवं लिंडल उर्विक (Classical Approach : Henry Fayol, Luther Gullick and L. Urwick)

संगठन की शास्त्रीय विचारधारा को 'पुरातनवादी विचारधारा', 'प्रतिष्ठित विचारधारा', 'परम्परावादी विचारधारा', 'यान्त्रिक विचारधारा', 'औपचारिक विचारधारा' या 'संरचनात्मक सिद्धान्त' के नाम से भी पुकारते हैं। संगठन का शास्त्रीय विचार इस सदी के प्रथम दो दशकों में उदित हुआ था, किन्तु आज भी शास्त्रीय प्रबन्ध विचारधारा प्रशासकों में प्रबल रूप से विद्यमान है। शास्त्रीय सिद्धान्तों की सर्वाधिक विशेषता है—इनकी संगठन सिद्धान्तों के निर्माण के विषय में विशेष चिन्ता। शास्त्रीय विचारकों ने संगठन में कार्य-विभाजन पूर्ण करने के सच्चे आधारों को खोजने तथा कुशलता के लिए कार्य समन्वय के प्रभावी तरीकों को ढूँढ़ने का प्रयास किया। उन्होंने विभिन्न गतिविधियों तथा उनके अन्तर्सम्बन्धों की सही परिभाषा पर बल दिया तथा कार्य सुचारु रूप से कराने के लिए संगठन में कार्यरत लोगों के ऊपर अवरोध तथा नियन्त्रण पद्धति द्वारा सत्ता प्रयोग का सुझाव दिया।

संगठन का शास्त्रीय सिद्धान्त रचना तथा योजना का एक औपचारिक ढाँचा है। इसके अनुसार संगठन सिद्धान्तों का एक ऐसा समूह है जिसके आधार पर मनोनीत उद्देश्य अथवा कार्य के अनुरूप आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए संगठन योजना बनायी जा सकती है और फिर उस पूर्वनिर्मित संगठन योजना के अनुसार कार्य के लिए क्षमतावान लोगों को नियुक्त किया जाता है। इस उपागम पर एक ऐसे इन्जीनियर की छाप है, जो वैज्ञानिक सूक्ष्मता, तर्कपूर्ण संरचना तथा प्रत्येक कार्य करने का एक सर्वोत्तम तरीका और भागों को एकीकृत करके जोड़ने का प्रयास कर रहा है। इस प्रकार इस उपागम की चार विशेषताएँ स्पष्ट हैं—कार्य विभाजन, पदसोपान, निर्वैयक्तिकता तथा कार्यकुशलता।

शास्त्रीय विचारकों के अनुसार संगठन मूलत: एक औपचारिक संरचना अथवा योजना है तथा कुछ सुनिश्चित सिद्धान्तों की सहायता से विशेषज्ञ इस योजना का निर्माण ठीक उसी प्रकार कर सकते हैं जिस प्रकार कोई वास्तुकार, वास्तुकला के सिद्धान्तों की सहायता से किसी भवन की योजना बनाता है। यह दृष्टिकोण दो धारणाओं पर आधारित है : **प्रथम**, संगठन के मौलिक सिद्धान्त अथवा आदर्श इतने सर्वविदित हैं कि किसी प्रकार के प्रयोजन अथवा कार्य की आवश्यकताओं के अनुरूप योजना बनाना विशेषज्ञों के लिए सम्भव है; **द्वितीय**, कार्मिक अथवा स्टाफ की नियुक्ति करने से पहले संगठन की योजना पर विचार किया जाना चाहिए। संगठन के शास्त्रीय सिद्धान्त के प्रतिपादकों में हेनरी फेयोल, लूथर गुलिक तथा लिंडल उर्विक का योगदान विशेष रूप से उल्लेखनीय है। इन्होंने मुख्य रूप से औपचारिक संगठन के **'सामान्य सिद्धान्तों'** का निर्माण किया। इन्हीं 'सामान्य सिद्धान्तों' को आमतौर पर संगठन का **'पुरातन सिद्धान्त'** कहा जाता है। इन्होंने संगठन में काम करने वाले लोगों की भूमिका की अपेक्षा संगठन की **'संरचना'** को अधिक महत्त्व दिया।

हेनरी फेयोल ने संगठन के 14 सिद्धान्त बतलाए जिनमें 5 अत्यन्त महत्त्वपूर्ण माने गए : योजना, संगठन, आदेश, समन्वय तथा नियन्त्रण (Planning, Organization, Command, Co-ordination and Control)। गुलिक एवं उर्विक फेयोल से बहुत प्रभावित थे।

गुलिक ने प्रशासनिक प्रक्रियाओं में **पोस्डकोर्ब** शब्द का विशेष रूप से प्रयोग किया है। **पोस्डकोर्ब** के रूप में कार्यपालिका के कार्यों को स्पष्ट करने के पश्चात् गुलिक तथा उर्विक ने संगठन के उन सिद्धान्तों की खोज करने के प्रयासों पर अपना ध्यान केन्द्रित किया जिनके आधार पर संरचना की जा सके।

हेनरी फेयोल, गुलिक तथा उर्विक जैसे शास्त्रीय विचारकों का पक्का विश्वास था कि प्रशासकों के अनुभवों तथा कुछ सिद्धान्तों के आधार पर प्रशासन का एक विज्ञान विकसित किया जा सकता है। इस प्रकार अब तक एक कला के रूप में समझा जाने वाला प्रशासन एक विज्ञान के रूप में विकसित हुआ।

हर्बर्ट साइमन ने शास्त्रीय संगठन की कटु आलोचना की है। वे कहते हैं कि शास्त्रीय सिद्धान्त से यह स्पष्ट नहीं होता कि किस विशेष स्थिति में कौन-सा सिद्धान्त महत्त्व देने योग्य है। साइमन ने 'प्रशासन के सिद्धान्तों' को 'प्रशासन की कहावत' (Proveb of Administration) मात्र कहा है। सुब्रह्मण्यम् ने कहा कि सभी शास्त्रीय विचारकों का अपने सिद्धान्तों में प्रबन्ध की ओर झुकाव प्रदर्शित होता है। ये केवल प्रबन्ध की समस्याओं के विषय में चिन्तित थे, न कि प्रबन्ध तथा व्यक्तियों से सम्बन्धित अन्य संगठनात्मक समस्याओं के विषय में। इस सिद्धान्त को व्यक्तिपरक कहकर भी इसकी आलोचना की गयी है, क्योंकि यह एक संकुचित विचार है, जो व्यक्तियों को संगठन में उनके साथियों से अलग रखकर निरीक्षण करता है। यह कार्य करने वाले मानवों की अपेक्षा कार्य के विषय में अधिक चिन्तित है। इसने मानव तत्त्व तथा मानव व्यवहार को कम महत्त्व दिया है। यह व्यक्ति को संगठन का केवल पुर्जा मात्र मानता है। इस विचारधारा से औपचारिक संगठन का जन्म होता है।

TOUCH 'n' PASS

इन आलोचनाओं के बावजूद यह तो स्वीकार करना ही पड़ेगा कि शास्त्रीय सिद्धान्त से संगठन के सम्बन्ध में कुछ निश्चित विचार उभर कर सामने आए हैं, जो निम्न प्रकार हैं—

1. शास्त्रीय विचारकों ने यह विचार प्रतिपादित किया कि प्रशासन एक ऐसा कार्य है जिसकी बुद्धिपरक खोज आवश्यक है।
2. प्रबन्ध तथा संगठन की समस्या के विषय में लोगों को सोचने तथा संलग्न करने के लिए विवश करना भी व्यावहारिक उपलब्धि है।
3. इससे सत्ता, उत्तरदायित्व तथा प्रत्यायोजन के विषय में स्पष्ट चिन्तन प्रारम्भ हुआ।
4. कुछ सीमा तक औद्योगिक संगठन में उत्पादन को संगठन का आधार बनाने तथा बढ़ाने में इन्होंने महत्त्वपूर्ण भूमिका निभायी।
5. शास्त्रीय सिद्धान्त की सीमाओं और कमियों ने ही संगठनात्मक व्यवहार में और अधिक अनुसन्धान का मार्ग प्रशस्त किया।

प्र.2. फ्रैडरिक टेलर का वैज्ञानिक प्रबन्ध उपागम एवं मैक्स वेबर का नौकरशाही उपागम का वर्णन कीजिए।
Describe the scientific management approach of Frederick Taylor and Bureaucracy approach of Max Weber.

उत्तर

वैज्ञानिक प्रबन्ध उपागम : फ्रेडरिक टेलर
(Scientific Management Approach : Frederick Taylor)

संगठन के अध्ययन सम्बन्धी शास्त्रीय उपागमों की दृष्टि से दो प्रतिमानों—वैज्ञानिक प्रबन्ध उपागम तथा नौकरशाही उपागम का विश्लेषण अति महत्त्वपूर्ण है। 19वीं एवं 20वीं शताब्दी की महान क्रान्तियों में 'प्रबन्ध क्रान्ति' (Managerial Revolution) एक है। इस प्रबन्ध क्रान्ति का समारम्भ संयुक्त राज्य अमेरिका में हुआ और उसे निर्णायक मोड़ फ्रेडरिक टेलर ने दिया। यह एक विशिष्ट प्रगतिशील आन्दोलन रहा है जिसने लोक प्रशासन को अनेक प्रविधियाँ तथा एक दर्शन प्रदान किया। इसने प्रत्यक्षवादी भावना के अनुसार वैज्ञानिक परिप्रेक्ष्य एवं पद्धतियों को औद्योगिक प्रबन्ध एवं लोक प्रशासन के क्षेत्रों तक विस्तृत किया। **काम्टे** के समान ही टेलरवाद प्रबन्ध एवं उत्पादन के क्षेत्रों में कल्पना, रूढ़िवाद और परम्पराओं के स्थान पर मापन, विधि का शासन, अधिकतम उत्पादन, आदि को संस्थापित करके प्रत्यक्षवाद को आगे बढ़ाता है।

18वीं एवं 19वीं शताब्दियों में मशीनों द्वारा मानव श्रम एवं हस्तशिल्प को हटाए जाने की प्रक्रिया को औद्योगीकरण कहा जाता है, किन्तु औद्योगिक प्रबन्ध के क्षेत्र में टेलर ने स्वयं मानव श्रम को कार्यकुशलता एवं शक्ति की चरम सीमा तक पहुँचाकर युगान्तर उपस्थित कर दिया।

औद्योगिक इन्जीनियरी जिसका कारखाना प्रबन्ध एक भाग है, का लक्ष्य एक निर्दिष्ट वस्तु (Product) को बनाने के साथ-साथ उसे वांछित स्तर एवं विशेषताओं से युक्त करके निम्नतम मूल्यों पर उसका उत्पादन करना होता है। इस विषय में टेलर का सर्वप्रथम योगदान '**कारखाना प्रबन्ध**' (Shop Management) पर था। उसका दूसरा प्रायोगिक योगदान 'धातु काटने की कला' (On the art of Cutting Metals) पर लिखा गया निबन्ध था जिसको उसने सन् 1906 में अमेरिकन सोसाइटी ऑफ मैकेनिकल इन्जीनियर्स की सभा में, अध्यक्षीय भाषण के रूप में पढ़ा। उसमें सृष्टि के आदिमकाल से चली आ रही कला को कार्यकुशलता एवं वैज्ञानिकता की चरम सीमा तक पहुँचा दिया गया था। इस निबन्ध में डॉ० टेलर ने 'औद्योगिक प्रबन्ध के नवीन विज्ञान' की नींव डाली। उसमें टेलर ने, जिस प्रकार उस इन्जीनियर को, जो सर्वोत्तम कार्य न्यूनतम कीमत पर करता है, सर्वश्रेष्ठ माना है, उसी प्रकार उसकी मान्यता है कि औद्योगिक परिचालन में वह प्रबन्ध सर्वोत्तम है, जो अपने नियन्त्रण के साधनों को इस तरह संगठित करता है कि प्रत्येक व्यक्ति सर्वोत्तम कार्यकुशलता के साथ कार्य करेगा और उसे उसी के अनुसार वेतन दिया जाएगा। इसके लिए टेलर ने सुझाया है कि कार्य के नियोजन को उसके कार्यान्वयन से पृथक रखना आवश्यक है। नियोजन कार्य के लिए मानसिक क्षमताओं से युक्त प्रशिक्षित विशेषज्ञों तथा कार्यान्वयन के लिए शारीरिक दृष्टि से सशक्त व्यक्तियों तथा समुचित मार्ग-निदेशकों की आवश्यकता होती है।

टेलर ने 'प्रबन्ध विज्ञान' को 30 वर्षों की लम्बी अवधि में विकसित किया था। वैज्ञानिक प्रबन्ध में सर्वप्रथम, पुराने प्रबन्ध में पाए जाने वाली सभी प्रविधियों, उपकरणों, आदि का अन्वेषण किया जाता है। यदि उपयोगी हुआ तो स्वयं श्रमिकों के परामर्श एवं सहयोग से उन्हें सुधारा एवं विकसित किया जाता है। बाद में उनकी समय गति का अध्ययन किया जाता है और देखा जाता है कि किन बिन्दुओं पर श्रमिक का कार्य सरल बनाया तथा उसकी गति को तेज किया जा सकता है। इस प्रकार विभिन्न श्रमिकों द्वारा विविध प्रकार के प्रयोग किए जाने पर उस प्रविधि का समय, गति, उपयोग, उत्पादन, आदि मानकीकृत कर दिया जाता है और उसे

TOUCH 'n' PASS

समान रूप से लागू कर दिया जाता है। वास्तव में, कार्य प्रबन्ध में 'कार्यकुशलता' को सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण स्थान दिया गया है। संक्षेप में, टेलरवादी प्रबन्ध विज्ञान के निम्न आधार-स्तम्भ हैं—

1. एक सच्चे प्रबन्ध (मैनेजमेण्ट) एवं कार्य (टास्क) विज्ञान का विकास; 2. कार्यकर्त्ता का वैज्ञानिक आधार पर चयन; 3. उसका वैज्ञानिक शिक्षण एवं विकास; 4. प्रबन्ध एवं श्रमिक के बीच मैत्रीपूर्ण सहयोगा।

टेलर के अनुसार, सार रूप में वैज्ञानिक प्रबन्धवाद 'एक पूर्ण मानसिक क्रान्ति' है जिसमें श्रमिक अपने कार्य, अपने सहयोगियों तथा अपने नियोजकों के प्रति तत्परतापूर्वक अपने कर्त्तव्यों का पालन करते हैं। इसी तरह प्रबन्धक-फोरमैन, अधीक्षक, मालिक, निदेशक मण्डल, आदि-अपने सहयोगियों तथा अपने नियोजकों के प्रति अपने दायित्वों को सम्पूर्ण क्षमता के साथ वहन करते हैं।

टेलर ने कहा कि प्रबन्ध को जानना जरूरी है। प्रबन्ध एक विज्ञान है जो निश्चित कानूनों, नियमों व सिद्धान्तों पर आधारित है। उन्होंने तर्क दिया कि प्रबन्ध में ऐसे अनेक सिद्धान्त शामिल हैं जो निजी तथा सरकारी दोनों संगठनों पर लागू होते हैं। उनके अनुसार प्रबन्ध का मुख्य उद्देश्य नियुक्तिकर्त्ता की अधिकतम समृद्धि के साथ-साथ प्रत्येक कामगार को भी अधिकतम धन प्राप्त कराना है। उनके वैज्ञानिक प्रबन्ध का दर्शन यह है कि नियुक्तिकर्त्ता, कामगारों तथा उपभोक्ताओं के हितों में कोई अन्तर्निहित टकराव नहीं हो।

टेलर ने बार-बार इस बात पर जोर दिया है कि वैज्ञानिक प्रबन्ध के दर्शन को उसकी प्रविधियों का पर्याय नहीं समझा जाना चाहिए। स्पष्टता के लिए इन कतिपय प्रविधियों का विवरण सांकेतिक रूप से दिया जा रहा है—

समय अध्ययन, कार्यात्मक फोरमैनवाद, उपकरणों, साधनों तथा क्रियाओं का मानवीकरण, नियोजन कक्ष या विभाग की आवश्यकता, समय बचत करने वाले उपकरणों का उपयोग, 'कार्य दशक' इकाई का 'बोनस' सहित विचार, वर्गीकृत तैयार माल योजना, आधुनिक लागत प्रणाली, आदि।

वह उसे व्यापक औद्योगिक, सामाजिक एवं राष्ट्रीय जीवन-दर्शन के रूप में देखता है, जिसका उद्देश्य अधिकतम उत्पादन, न्यूनतम व्यय, अधिक वेतन, अधिकतम सहयोग एवं सामंजस्यपूर्ण सम्बन्धों की प्राप्ति है।

टेलरवाद वैज्ञानिक प्रबन्ध को लोक प्रशासन के निकट लाने में भी सफल सिद्ध हुआ है। इससे 'संगठन के विशुद्ध सिद्धान्त' को विकसित करने की प्रेरणा मिली। टेलरवाद के परिणामस्वरूप शासन एवं उसकी प्रक्रियाओं के प्रति सर्वत्र नया दृष्टिकोण अपनाया गया। शोध, तथ्य और मापन उसका अमूल्य योगदान है। उसके 'समय और गति' सम्बन्धी अध्ययन वैज्ञानिक प्रबन्ध की मुख्य आधारशिला बन गए। सभी दृष्टिकोणों से टेलर को कार्यरत मानव के अध्ययन में अग्रणी माना जाना चाहिए। वे प्रथम व्यक्ति थे जिन्होंने अच्छे कार्य निष्पादन की खोज की शुरुआत की। औद्योगिक प्रबन्ध के अध्ययन में परिमाणवाचक (quantitative) तकनीकों का प्रयोग करने वाले भी वे प्रथम व्यक्ति थे। आधुनिक वैज्ञानिक प्रबन्ध, अनुसन्धान पद्धति अध्ययन, समय अध्ययन, प्रणाली या व्यवस्था विश्लेषण, आदि सभी टेलर की विरासत का हिस्सा है। टेलर के साथियों हेनरी एल० गैण्ट तथा फ्रैंक गिल्ब्रेथ ने उसके कार्यों को आगे बढ़ाया। गैण्ट ने टेलर की प्रेरणात्मक (incentive) पद्धति में सुधार किया और 'कार्य एवं बोनस योजना' (task and bonus Plan) का विकास किया। फ्रैंक गिल्ब्रेथ ने गति अध्ययन में रुचि ली। उन्होंने कार्य पर 18 गतियों (on the job motions) की पहचान की जिसे वे 'THE RBLIGS' की संज्ञा देते हैं। टेलर ने मूलत: औद्योगिक क्षेत्र में काम किया था, किन्तु शीघ्र ही उनके विचारों का प्रभाव अन्य क्षेत्रों, सरकारी तथा सैनिक संगठनों तक पहुँचने लगा।

वैज्ञानिक प्रबन्ध दृष्टिकोण की आलोचना की जाती है—**प्रथम**, वैज्ञानिक प्रबन्ध का सम्बन्ध प्रधानत: यान्त्रिक अर्थों में प्रबन्ध की संगठनात्मक क्षमता से था। इसमें मनुष्य को मशीन का एक भाग माना जाता है, चूँकि मनुष्य मशीन नहीं है। अत: वह एक आपत्तिजनक दृष्टिकोण है। **द्वितीय**, टेलरवाद के द्वारा यह तर्क दिया गया है कि उच्च मजदूरी श्रमिक को कार्य की प्रेरणा देती है। वस्तुत: यह मानव प्रेरणा को गलत समझना है; श्रमिक को क्रियाशील बनाने का अति सरलीकरण कर दिया गया है।

नौकरशाही उपागम : मैक्स वेबर
(Bureaucracy Approach : Max Weber)

नौकरशाही शब्द **वेबर** के साथ अभिन्न रूप से जुड़ा हुआ है, किन्तु उसका प्रयोग अर्वाचीन है। प्रारम्भ में 18वीं शताब्दी में इस शब्द का प्रयोग फ्रेंच सरकार के अधिकारियों की डेस्कों को ढकने वाले कपड़े के लिए किया जाता था। बाद में जहाँ-जहाँ सरकार में निरंकुशता, संकुचित दृष्टिकोण तथा सरकारी अधिकारियों की स्वेच्छाचारिता दिखाई पड़ी, वहीं उसे 'नौकरशाही' कहा जाने लगा। धीरे-धीरे इसका भावार्थ नियमों का कठोर पालन, अनुत्तरदायित्व, जटिल प्रक्रियाओं तथा निहित स्वार्थों से लिया जाने लगा। द्वितीय महायुद्ध के बाद इसे 'पार्किन्सन कानून' की प्रतिमूर्ति मान लिया गया जिसका संकेत नौकरशाही द्वारा सत्ता-साम्राज्य निर्माण, साधनों का अपव्यय, उदासीनता, आत्म प्रसार, आदि दुष्प्रभावपूर्ण प्रवृत्तियों से था।

आधुनिक विचारकों में मैक्स वेबर सर्वप्रमुख समाजशास्त्री हैं जिनके नौकरशाही सम्बन्धी विचार महत्त्वपूर्ण माने जाते हैं। वेबर का नौकरशाही सिद्धान्त प्रभुत्व के सिद्धान्त का ही एक अंग है।

वेबर ने नौकरशाही तथा उससे सम्बन्धित अन्य संरचनाओं जैसे—सत्ता, औचित्यपूर्णता या वैधता, वर्ग आदि का अध्ययन किया है। उसकी विश्लेषणात्मक विषय परिधि व्यापक है। इसलिए वह समाज, विशेषत: पश्चिमी समाज (मूलत: प्रशिया का राजतन्त्र), के प्रमुख तत्त्वों का विश्लेषण प्रस्तुत करता है। उनके अनुसार समाज के संगठन के मूल में शक्ति और प्रभुत्व (डोमिनेशन) है। मूल्य सहभागिता के कारण ये सत्ता नेतृत्व और औचित्यपूर्णता बन जाते हैं।

वेबर के अनुसार प्रभुत्व का अर्थ है नियन्त्रण की अधिकारिता शक्ति। दूसरे शब्दों में कहें तो वेबर ने यह प्रश्न उठाया कि कैसे एक व्यक्ति दूसरों पर अपना प्रभुत्व जमाता है और इसी के उत्तर में यह भी कहा कि प्रभुत्व का उपयोग यदि किसी भी तरह न्यायसंगत तथा वैध हो, तो वह स्वीकार्य हो जाता है। एक तरह से देखें तो एक प्रकार की वैधता से किसी विशिष्ट प्रकार का प्रभुत्व होता है और दूसरी तरह की वैधता से एक अन्य प्रकार का। अत: वेबर ने प्रभुत्व के कुल तीन प्रकार माने हैं—(i) पारम्परिक प्रभुत्व, (ii) श्रद्धा पर आधारित प्रभुत्व, तथा (iii) वैधानिक या कानूनी प्रभुत्व। नौकरशाही इनमें से अन्तिम श्रेणी में आती है।

वेबर ने इस बात पर बल दिया कि किसी संगठन (राज) के उद्देश्यों की उचित प्राप्ति के लिए नौकरशाही अनिवार्य है। संस्थाओं के उद्देश्य भिन्न हो सकते हैं, परन्तु उनके नौकरशाही तन्त्र की विशेषताएँ एक-सी होती हैं। किन्तु वेबर ने किसी आनुभविक नौकरशाही का विश्लेषण न करके केवल एक 'आदर्श प्रकार' के रूप में अध्ययन किया। कानूनी सत्ता का विशुद्ध प्रकार नौकरशाही के प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग को नियुक्त करता है। उस संगठन का सर्वोच्च अध्यक्ष निर्वाचन के आधार पर नियुक्त होता है। उसकी सत्ता का आधार कानूनी सक्षमता होता है। वेबर के अनुसार नौकरशाही की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं—

1. संगठन के कार्य को कर्मचारियों में इस प्रकार विभाजित कर दिया जाता है कि प्रत्येक कर्मचारी को कार्य का कोई विशेष भाग पूरा करना होता है। इस पद्धति में वह एक ही कार्य को बार-बार करते हुए उस कार्य में कुशल हो जाता है।
2. प्रत्येक नौकरशाही तन्त्र में प्रशासन की एक शृंखला या पद क्रम की परम्परा होती है जिससे अधीनस्थ कर्मचारी उच्चस्तरीय कर्मचारियों की देख-रेख में रहते हैं।
3. आधुनिक कार्यालयों की प्रबन्ध व्यवस्था लिखित दस्तावेजों तथा फाइलों पर ही आधारित है।
4. कर्मचारियों का चयन उनकी तकनीकी योग्यताओं के आधार पर किया जाता है।
5. नौकरशाही के सदस्य के रूप में रोजगार को प्रत्येक व्यक्ति अपनी आजीविका बना लेता है।
6. इस तन्त्र में कर्मचारियों को निश्चित वेतन के रूप में पारिश्रमिक दिया जाता है।
7. इस तन्त्र में प्रबन्ध व्यवस्था द्वारा निर्धारित कुछ नियम होते हैं जिनका सभी कर्मचारियों तथा अनुयायियों को पता होता है।
8. कर्मचारियों से यह अपेक्षा की जाती है कि वे व्यक्तिगत पसन्द और नापसन्दगी से बाधित हुए बिना ही अपने कर्त्तव्य का निर्वाह करें।
9. नौकरशाही संगठन एक अत्यन्त कार्यकुशल संगठन है। नौकरशाही ठीक वैसे ही अधिक कार्यकुशल है जैसे कोई एक मशीन अन्य मशीनों की तुलना में अधिक उत्पादन देती है।

आधुनिक संगठनों में, उसके कार्यों को, लक्ष्य प्राप्ति के लिए, श्रम-विभाजन के सिद्धान्तानुसार विभाजित एवं वितरित कर दिया जाता है। इससे उच्च मात्रा में विशेषीकरण सम्भव हो जाता है। पदों को एक सोपानबद्ध सत्ता संरचना के रूप में संगठित करने के कारण उसका आकार एक 'पिरैमिड' का हो जाता है। प्रत्येक वरिष्ठ अधिकारी अपने अधीनस्थ के निर्णयों एवं कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है। औपचारिक रूप से बनाए गए नियमों और विनियमों के द्वारा उन निर्णयों एवं कार्यों को अधिशासित किया जाता है। इसमें उनमें तथा सत्ता संरचना में एकरूपता आ जाती है जिससे प्रशासन की विभिन्न गतिविधियों में समन्वय स्थापित हो जाता है। इन नियमों से कर्मिक वर्ग के सदस्यों के परिवर्तित होते रहने पर भी उनके संचालन में निरन्तरता एवं स्थायित्व बना रहता है। एक विशेष प्रशासनिक वर्ग संगठन में संचार-मार्ग को प्रवाही बनाए रखता है। वह संगठन की पत्रावलियों तथा लिखित अभिलेखों, जिसमें सरकारी निर्णय एवं कार्यों का उल्लेख होता है, के लिए उत्तरदायी होता है।

वेबर के शब्दों में, 'ये सभी विशेषताएँ मिलकर संगठन को 'उच्चतम मात्रा में कुशलता' प्राप्त करने में सक्षम बना देती हैं। सिद्धान्तत: यह 'आदर्श प्रकार' विभिन्न क्षेत्र में सभी प्रकार के संगठनों के लिए लागू होता है चाहे वह निजी हो या सरकारी। नौकरशाही सत्ता अपने विशुद्ध रूप में वहाँ लागू होती है, जहाँ प्रशासन में अधिकाधिक बौद्धिकता को आधार बनाया गया हो। नौकरशाही की बुराई कितनी ही क्यों न की जाए, सरकारी कार्यालयों में बैठे कर्मचारियों के बिना प्रशासनिक कार्यों को निरन्तर एवं

TOUCH 'n' PASS

प्रभावशाली ढंग से नहीं कराया जा सकता। नौकरशाही प्रशासन का मूलभूत आधार ही ज्ञान पर आश्रित नियन्त्रण का प्रयोग है। यही विशेषता उसे बौद्धिक बना देती है। इसी बौद्धिकता के कारण उसे असाधारण शक्ति प्राप्त हो जाती है।'

वेबर के शब्दों में, 'शासन व्यवस्था (संगठन) चाहे पूँजीवादी हो अथवा समाजवादी, यदि तकनीकी कुशलता पर आश्रित वृहद् प्रशासनिक कार्य करने हों तो विशेषीकृत नौकरशाही के बिना कोई चारा नहीं है।'

प्र.3. संगठन का आलोचनात्मक सिद्धान्त एवं लोक संगठन का वर्णन कीजिए।
Describe the critical theory and public organisation.

उत्तर

आलोचनात्मक सिद्धान्त एवं लोक संगठन
(Critical Theory and Public Organisations)

अपने उद्भव से लेकर अब तक लोक प्रशासन के वैज्ञानिक, सैद्धान्तिक एवं तकनीकी अध्ययन पर ही अधिक जोर दिया गया। लोक प्रशासन का वैज्ञानिक एवं शास्त्रीय पद्धति से अध्ययन प्राय: लोकतान्त्रिक शासन के मानकीय आदर्शपरक विचारों और भावनाओं से दूर हो गया। लोक प्रशासन में जो आत्मकेन्द्रित सोपानात्मक अधिकारीतन्त्रीय प्रतिमान उभरा वह मानवतावादी उदार लोकतन्त्रात्मक प्रशासन के मानदण्डों के अनुकूल प्रतीत नहीं होता। इसने लोक संगठनों को मशीन की भाँति निर्जीव, निर्वैयक्तिक, तटस्थ एवं मानवीय सरोकार से दूर अलगाव की ओर उन्मुख कर दिया।

अत: अनेक प्रतिष्ठित विद्वानों ने लोक प्रशासन में आलोचनात्मक सिद्धान्त को प्रतिस्थापित करने का प्रयास किया। वैसे **'आलोचनात्मक सिद्धान्त'** के बीज हमें फ्रैंकफर्ट स्कूल में दिखलाई देते हैं। फ्रैंकफर्ट स्कूल से तात्पर्य सामाजिक अनुसन्धानकर्त्ताओं और दर्शनशास्त्रियों के उस समूह से है जिसने एकजुट होकर सन् 1923 में **मार्क्स** का नए सिरे से अध्ययन प्रारम्भ किया। इस समूह या स्कूल के अध्यक्ष **मैक्स होरखेमर** (Max Horkheimer) थे। प्रारम्भ में इस स्कूल को जर्मनी में स्थित फ्रैंकफर्ट नगर में स्थापित किया गया। फ्रैंकफर्ट स्कूल के समाज वैज्ञानिकों के विश्लेषण का आधार मार्क्सवाद (Marxism) एवं मनोविश्लेषण (Psychoanalysis) था। समाज वैज्ञानिक जो इस सम्प्रदाय से जुड़े थे, उनके दो लक्ष्य थे—पहला तो वे तत्कालीन समाज के आलोचक थे और दूसरा क्लासिकल सिद्धान्तों से भी सहमत नहीं थे। इन सिद्धान्तों की भी वे आलोचना करते थे।

फ्रैंकफर्ट स्कूल एक ऐसे सिद्धान्त को बनाना चाहता था जो अर्थव्यवस्था, मनोविज्ञान, संस्कृति और तात्कालिक पूँजीवादी समाज के बीच में जो सम्बन्ध है, उसे देख सके। **होरखेमर** ने फ्रैंकफर्ट स्कूल के इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए समूह अनुसन्धान तथा सिद्धान्त निर्माण की रणनीति को अपने प्रोजेक्ट की तरह अपनाया था, क्योंकि ये समाज वैज्ञानिक तत्कालीन पूँजीवादी समाज और प्रचलित सिद्धान्तों के आलोचक थे। उनके सिद्धान्तों को आलोचनात्मक सिद्धान्त (Critical Theory) या समाज का आलोचनात्मक सिद्धान्त (Critical Theory of Society) भी कहते हैं।

यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि आखिर वे कौन-से कारण थे जिन्होंने आलोचनात्मक सिद्धान्त को जन्म दिया; इस सम्प्रदाय की जीवनगाथा इसके आविर्भाव के निम्नांकित कारण बताती है—

1. मैक्स वेबर की युक्तिसंगतता और अधिकारी तन्त्र का विस्तार
2. प्रथम विश्वयुद्ध के बाद फासीवाद का विकास
3. स्टालिनवाद का उदय
4. प्रेक्सीस की रणनीति
5. फ्रैंकफर्ट स्कूल की शुरुआत
6. फ्रैंकफर्ट स्कूल के प्रमुख प्रणेता

फ्रैंकफर्ट स्कूल के तीन प्रमुख विचारक हैं जिन्होंने इस स्कूल और विचारधारा को नाम और प्रतिष्ठा दी। ये विचारक हैं—जॉर्ज ल्युकाक्स (George Lukacas), मैक्स होरखेमर (Max Horkheimer) और थीयोडोर एडोर्नो (Theoder Adorno)।

फ्रैंकफर्ट स्कूल यानी समाज के आलोचनात्मक सिद्धान्त ने मार्क्सवाद के विकास में एक महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा की है। इस स्कूल ने प्रथम विश्वयुद्ध के बाद मार्क्स के विश्लेषण में जो संकट आया, उसका मुकाबला किया। यह आलोचना सिद्धान्त जहाँ तत्कालीन समाज की आलोचना करता है, वहीं समाजशास्त्री सिद्धान्तों को भी आलोचना की दृष्टि से देखता है।

चेरिल सिमरेल किंग लिखते हैं कि 'आज लोक प्रशासन में पूर्व की तुलना में आलोचनात्मक सिद्धान्त की आवश्यकता अधिक है।' **जॉस रादशेल्डर्स** के अनुसार, "सरकार को समझने के लिए आलोचनात्मक सिद्धान्त अपरिहार्य है जिससे सार्वजनिक क्रियाकलापों एवं सरकार व समाज के सम्बन्धों को समझा जा सके। आलोचनात्मक सिद्धान्त के सर्वाधिक प्रसिद्ध प्रवर्तक **जर्गेन**

TOUCH 'n PASS

हेबरमां की कृतियों का गहन अध्ययन करके हम आलोचनात्मक दृष्टिकोण, जिसकी सार्वजनिक (लोक) संगठनों के अध्ययन के लिए विशेष प्रासंगिकता है, के विशेष आयामों की पहचान कर सकते हैं।

मैक्स वेबर की भाँति हेबरमां ने सार्वजनिक अधिकारी तन्त्र (public bureaucracy) के कार्यान्वयन के माध्यम से आधुनिक राज्य में तकनीकी कुशलता की प्रबलता का विश्लेषण किया है। जैसे-जैसे समाज अधिकारी तन्त्रकृत (bureaucratised) हो रहा है वैसे-वैसे सामाजिक सत्ता एवं विवेकपूर्ण निर्णय की प्रवृत्ति अधिकारीतन्त्रीय राज्य उपकरण (Bureaucratic State apparatus) में संकेन्द्रित होती जा रही है। अत्यधिक अधिकारी तन्त्रीकरण (over bureaucratization) की बढ़ती हुई प्रवृत्ति और अधिकारीतन्त्र की सामाजिक भूमिका के विषय में सब चिन्तित हैं, अत: यह आलोचनात्मक दृष्टि से अध्ययन-विश्लेषण का विषय है। सार्वजनिक अधिकारी तन्त्र की अनवरत विस्तारशील भूमिका आम लोगों में इसकी लोकप्रियता के अनुकूल नहीं है। यह दुर्भाग्यपूर्ण विरोधाभास ही है कि जनता से विमुख आत्मप्रशंसक शक्ति के रूप में अधिकारी तन्त्र, जिसमें जनता विश्वास ही नहीं कर सकती, की अनवरत आलोचना हो रही है। लोकहित एवं अधिकारीतन्त्रीय हित (स्वार्थ) अनेक मसलों पर परस्पर विरोधी एवं शत्रुतापूर्ण प्रतीत होते हैं।

प्रबन्ध संरचनाओं एवं तकनीकों की विविधता के बावजूद भी आम धारणा यह है कि प्रबन्ध का मूल स्वभाव तकनीकी प्रकृति का है जिसका प्राथमिक उद्देश्य मानव एवं सामग्री के चतुर एवं प्रपंचपूर्ण समायोजन द्वारा आकर्षक एवं मनमोहक परिणाम प्रदान करना है। कुशलता की खोज ने प्रशासनिक प्रक्रियाओं का निर्वैयक्तिकरण एवं कठोर जटीलीकरण कर दिया। संगठन में निचले पायदान के कार्मिक सदैव वरिष्ठ अधिकारियों के निर्देशानुसार निर्णय लेने को तत्पर रहते हैं। इस प्रकार संगठन के अन्दर व्यक्तियों को एक-दूसरे से विलग (alienation) कर दिया जाता है और कार्यरत व्यक्तियों के साथ व्यक्तित्वविहीन वस्तुओं के रूप में व्यवहार किया जाता है।

इस प्रकार लोक प्रशासन के अध्ययन से सम्बन्धित अधिकांश साहित्य एवं दृष्टिकोण नियन्त्रण एवं नियमन (Control and regulation), व्यवस्था तथा कुशलता (Order and efficiency) और भविष्यवाची सामर्थ्य एवं तार्किकता से आच्छादित हो गया। अन्तर-संगठनात्मक दृष्टि से संगठन के प्रति ऐसा दृष्टिकोण कार्य और सहयोगी कार्मिक के प्रति अलगाव के भाव पैदा करता है।

ऐसे माहौल में आज लोक प्रशासन को अधिक जीवन्त एवं मानव-उन्मुखी बनाने के लिए आलोचनात्मक सिद्धान्त की सर्वाधिक आवश्यकता है। आलोचनात्मक सिद्धान्त संगठनात्मक जीवन की शैली में सुधार करेगा। यह सिद्धान्त संगठन में सत्ता की प्रबलता एवं सत्ता की निरंकुशता की जाँच-पड़ताल करेगा और सोपानात्मक सम्बन्धों में अन्तर्निहित विरोधाभासों को उजागर करने का प्रयास करेगा। यह सम्प्रेषण की विकृतियों को स्पष्ट करते हुए ऐसी सम्प्रेषण व्यवस्था पर ध्यान केन्द्रित करेगा जिससे संगठन में कार्य करने वाले लोगों के बीच मधुर-जीवन्त सम्बन्ध विकसित हों। यह लोक प्रबन्ध की नई शैली का उद्घाटन करेगा, जो इतने अधिक नियन्त्रण की अपेक्षा व्यक्तियों को अपनी विकासोन्मुख सृजनात्मकता की खोज करने और उनके कार्यान्वयन में सहायता के लिए उपयुक्त परिवेश प्रस्तुत करें। लोक संगठन के आलोचनात्मक सिद्धान्त का प्रमुख जोर समस्त प्रकार के सामाजिक सम्बन्धों के लोकतन्त्रीकरण के प्रति प्रतिबद्धता का पुनर्पुष्टिकरण है।

निष्कर्ष (Conclusion)—शास्त्रीय संगठन सिद्धान्त मुख्यत: संगठनात्मक संरचनाओं एवं सिद्धान्तों पर बल देते हैं तथा नव-शास्त्रीय सिद्धान्त संगठन में मानव व्यवहार के अध्ययन को प्रमुखता देते हैं। आधुनिक सिद्धान्तों का जोर संगठन का अध्ययन एक 'व्यवस्था' के रूप में करने की ओर है। पारिस्थितिकीय उपागम प्रशासन तथा उसके परिवेश के बीच अन्त:क्रिया पर बल देता है।

***प्र.4.* उद्योग में मानवीय सम्बन्ध आन्दोलन के विकास का वर्णन कीजिए।**

Describe the evolution of Human relations Movement in Industry.

उत्तर

उद्योग में मानवीय सम्बन्ध आन्दोलन का विकास
(Evolution of Human Relations Movement in Industry)

यद्यपि यह निश्चित रूप से नहीं कहा जा सकता कि उद्योग में मानवीय सम्बन्धों का उद्भव कब से प्रारम्भ हुआ, फिर भी इसके क्रमिक विकास के उल्लेखनीय चरणों का ज्ञान प्रबन्ध की विचारधारा में होने वाले परिवर्तनों से अवश्य मिलता है। उदाहरणार्थ, 19वीं शताब्दी में, विशेषकर औद्योगिक क्रान्ति के समय तक, व्यवसाय में मानवीय तत्त्व पर कोई विशेष ध्यान नहीं दिया गया था। प्रतिष्ठित अर्थशास्त्रियों की विचारधारा के अनुरूप यह समझा जाता था कि श्रमिक एक ऐसी वस्तु है जिसे खरीदा और बेचा जा

TOUCH n PASS

सकता है। इस विचारधारा का यह परिणाम था कि श्रमिकों को लम्बे समय तक कम मजदूरी पर और दयनीय कार्य-दशाओं के अन्तर्गत कार्य करना पड़ता था। इसके कारण उत्पादकता तथा व्यक्तिगत कल्याण दोनों पर ही प्रतिकूल प्रभाव पड़ता था। वर्तमान शताब्दी के प्रारम्भ में वैज्ञानिक प्रबन्ध के अग्रगामियों, टेलर तथा उनके अनुयायियों ने कुछ ऐसे सिद्धान्तों, प्रमापों तथा नियन्त्रणों का प्रयोग करना प्रारम्भ किया जिनके द्वारा कोई व्यावसायिक संस्था प्रभावकारी ढंग से संचालित की जा सकती थी। यद्यपि वैज्ञानिक प्रबन्ध आन्दोलन से अनेक लाभ हुए, फिर भी इसकी कटु आलोचना इस आधार पर की गयी कि इससे लाभ होने की अपेक्षा श्रमिकों का अधिक शोषण होता था। वैज्ञानिक प्रबन्ध की विचारधारा में व्यक्ति के उस कार्य समूह के साथ, जिसका कि वह एक अंग माना जाता था, सम्बन्ध की उपेक्षा की गयी। दूसरे शब्दों में, श्रमिक को समूह से अलग माना गया और व्यक्तियों के संगठन का निर्माण करने वाले पारस्परिक सम्बन्धों पर कोई विशेष ध्यान नहीं दिया गया।

मानवीय सम्बन्ध आन्दोलन का उद्भव **एल्टन मेयो** (Elton Mayo) तथा उनके सहयोगियों के **हॉथोर्न** प्रयोगों (Hawthorne Experiments) के समय सन् 1925 से 1930 की अवधि में ही हुआ। **एल्टन मेयो** को सामान्यत: इस दृष्टिकोण का जनक माना जाता है। इसे प्रारम्भ करने में जॉन डीवी ने अप्रत्यक्ष तथा कर्ट लेविन ने प्रत्यक्ष रूप से पर्याप्त योगदान किया है। इसके पश्चात् चेस्टर आई० बर्नार्ड तथा अन्य लेखकों ने इस आन्दोलन को गति प्रदान की। प्रबन्धशास्त्र के क्षेत्र में ओलिवर शेल्डन, ह्यूगोमुनस्टरबर्ग, हर्बर्ट ए० साइमन, डगलस मैकग्रेगर, क्रिस ऐगाइरिस, रेनसिस लिकर्ट, आदि ने इसके विकास का बीड़ा उठाया। ओवेन की पुस्तक 'ह्यूमन फैक्टर इन वर्क्स मैनेजमेण्ट' (*Human Factor in Works Management*), जो 1912 में प्रकाशित हुई, इस क्षेत्र की अग्रगामी कृति मानी जाती है।

इन प्रयोगों ने यह सिद्ध कर दिया कि भौतिक वातावरण की अपेक्षा कर्मचारियों के कार्य परिणाम पर मनोवैज्ञानिक तथा सामाजिक वातावरण का अधिक प्रभाव पड़ता है। मनोवैज्ञानिक तथा सामाजिक शोधों ने प्रबन्ध विज्ञान को भी व्यापक रूप से प्रभावित किया। सन् 1943 में शिकागो विश्वविद्यालय में 'उद्योग में मानव सम्बन्ध समिति' की स्थापना की गयी। इस समिति का लक्ष्य ऐसे शोधकर्त्ताओं को प्रशिक्षित करना था जो उद्योगों के सन्दर्भ में मानव सम्बन्धों पर प्रकाश डाल सकें।

हॉथोर्न प्रयोग (Hawthorne Experiments)—एल्टन मेयो हारवर्ड विश्वविद्यालय में प्रोफेसर थे। उन्होंने उत्पादन पर थकान तथा अवकाश एवं विश्राम की व्यवस्था का क्या प्रभाव होता है, इसका अध्ययन किया। ये अध्ययन उन्होंने वेस्टर्न इलेक्ट्रिक कम्पनी, शिकागो के हॉथोर्न प्लाण्ट में किये, इसी कारण इन्हें हॉथोर्न प्रयोग कहा जाता है। इन प्रयोगों में फ्रिज जुल्स रोथलिसबर्गर (Fritz Jules Roethlisberger) ने उनके सहयोगी के रूप में कार्य किया जो आगे चलकर मानव सम्बन्ध दर्शन के प्रमुख प्रवक्ता बन गये। ये प्रयोग सन् 1924 से 1940 तक अर्थात् 16 वर्ष तक चलते रहे, और ये समाज विज्ञान में अभी तक के इतिहास में सावधानीपूर्वक आयोजित प्रयोगों में सर्वाधिक प्रसिद्ध हैं। हॉथोर्न प्रयोग के अन्तर्गत यह सिद्ध हुआ है कि उत्पादकता तथा कर्मचारियों को प्रभावित करने वाले निर्णयों में तथा कर्मचारियों के सहयोग में धनात्मक सहसम्बन्ध है। इस अध्ययन का एक प्रमुख निष्कर्ष यह भी था कि फैक्टरी एक सामाजिक पद्धति है तथा कार्यस्थिति में अनौपचारिक समूह मानव आचरण को अत्यधिक प्रभावित करता है। इससे यह भी स्पष्ट हो गया कि श्रमिक उत्पादन का साधन मात्र नहीं है वरन् वह एक ऐसा मानव है, जिसकी अपनी इच्छाएँ, आवश्यकताएँ, मनोवृत्तियाँ तथा भावनाएँ हैं जो सभी सम्मिलित रूप से उसकी उत्पादनशीलता को प्रभावित करती हैं।

यह प्रयोग सन् 1927 से 1932 के मध्य शिकागो के वेस्टर्न इलेक्ट्रिक कम्पनी के हॉथोर्न प्लाण्ट में किये गये। हॉथोर्न प्रयोगों को तीन सामान्य पहलुओं में विभक्त किया जा सकता है—

टेस्ट रूम अध्ययन (Test Room Studies)

(क) **प्रकाश प्रयोग** (Illumination Experiments)—इन प्रयोगों का उद्देश्य प्रकाश की मात्रा का कर्मचारी उत्पादन पर प्रभाव आंकना था। कर्मचारियों में से दो समूहों का चयन किया गया। एक समूह को ऐसे कमरे में रखा गया जहाँ प्रकाश एक-सा था। दूसरे समूह को एक अन्य कमरे में रखा गया जिसमें प्रकाश की मात्रा समय-समय पर परिवर्तित की गयी। प्रयोगों के परिणाम बड़े अचरज भरे थे, क्योंकि उत्पादन केवल उस समूह का ही नहीं बढ़ा जिसमें प्रकाश कम या अधिक किया जाता रहा बल्कि उस कमरे का भी बढ़ा जहाँ प्रकाश समान रखा गया। इन प्रयोगों ने यह स्पष्ट कर दिया कि प्रकाश जैसे वातावरणीय घटक ही महत्त्वपूर्ण नहीं हैं, जो उत्पादन को प्रभावित करते हैं, अन्य तत्त्व भी इसमें महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं।

(ख) **रिले ऐसेम्बली टेस्ट रूम** (Relay Assembly Test Room)—महिला श्रमिकों के दो पृथक् दलों का चयन किया प्रत्येक दल में छ: महिलाएँ शामिल की गयीं तथा उन्हें समान कार्य सौंपे गये। कमरों को समान रूप से प्रदीप्त किया गया

TOUCH 'n PASS

ताकि प्रदीप्ति के भिन्न-भिन्न स्तरों पर उत्पादनों का अध्ययन किया जा सके। प्रारम्भ में कार्य स्थितियाँ स्थिर थीं। धीरे-धीरे इन स्थितियों में परिवर्तन किया गया ताकि इन स्थितियों का उत्पादन पर प्रभाव आंका जा सके। इस शोध से पता चला कि प्रदीप्ति की विभिन्न स्थितियों में नियन्त्रण तथा प्रयोगात्मक दोनों दलों के उत्पादन में वृद्धि हुई। इससे उन्हें प्रदीप्ति सिद्धान्त को त्यागना पड़ा। मेयो ने प्रतिपादित किया कि शोध के अन्तर्गत प्रयोग के कमरे पर अधिक ध्यान दिये जाने से वे सामाजिक इकाई बन गये तथा उक्त इकाई की परियोजना में भागीदारी की भावना विकसित हो गयी।

प्रकाश से सम्बन्धित प्रयोग कर चुकने के बाद इस बात पर प्रयोग किये गये कि विश्राम का उत्पादन पर क्या और कितना प्रभाव पड़ता है। पाँच श्रमिकों को प्रयोग के लिए चुना गया। उन्हें क्रमश: 5, 10 और 15 मिनट का अवकाश देकर यह देखा गया कि उत्पादन की मात्रा पर विभिन्न प्रभाव कैसे पड़ते हैं। इन प्रयोगों के परिणामस्वरूप उत्पादन वृद्धि तो हुई किन्तु इस वृद्धि का श्रेय विश्राम, अवकाश को नहीं दिया जा सकता क्योंकि इस अवकाश को जब पूरी तरह ही समाप्त कर दिया और सारे दिन काम लिया गया तो भी उत्पादन मात्रा सामान्य रूप से अधिक ही थी।

इन सबका यह निष्कर्ष निकाला गया कि उत्पादन की मात्रा उस समय बढ़ जाती है जब काम करने वालों की सामाजिक परिस्थितियाँ बदल दी जाती हैं, उनके मनोवैज्ञानिक सन्तोष के स्तर में परिवर्तन कर दिये जाते हैं तथा सामाजिक सम्बन्धों को नया रूप दे दिया जाता है। श्रमिक, जिन पर प्रयोग किये जा रहे थे, कोई पत्थर नहीं थे जो यह न जानते हों कि उन पर प्रयोग किये जा रहे हैं। कर्मचारियों का इन प्रयोगों के प्रति दृष्टिकोण ही वह निर्धारक तत्त्व था जो काम के प्रति उनके व्यवहार को प्रभावित करता था। सामाजिक तथ्यों की खोज हॉथोर्न प्रयोगों का सबसे प्रमुख अनुदान माना जाता है। प्रयोगों के परिणामों से यह निष्कर्ष निकला कि कोई व्यक्ति अपना कार्य तन-मन से कर रहा है या नहीं, यह बहुत कुछ इस बात पर निर्भर है कि वह अपने कार्य साथी कर्मचारियों तथा पर्यवेक्षकों के बारे में क्या अनुभव करता है।

इण्टरव्यूईंग अध्ययन (Interviewing Studies)

1928 में हारवर्ड अध्ययन टीम ने उसी प्लाण्ट में मानवीय मनोवृत्तियों और भावनाओं पर एक गहन अध्ययन किया। श्रमिकों से कहा गया कि वे प्रबन्धकों की नीतियों और कार्यक्रमों, काम की स्थितियों, प्रबन्धकों के बर्ताव, आदि पर अपनी पसन्द अथवा नापसन्द स्वतन्त्र और स्पष्ट रूप से बताएँ। कुछ प्रारम्भिक कठिनाइयों के बाद यह महसूस किया गया कि यद्यपि कोई सुधार लागू नहीं किये गये फिर भी श्रमिकों की मानसिक प्रवृत्ति में परिवर्तन हुआ। ऐसा लगने लगा कि जैसे श्रमिक प्रबन्ध व्यवस्था में संलग्न थे और यह महसूस करते थे कि उन्हें अपनी समस्याओं को प्रकट करने का अवसर प्राप्त है। यह उन्हें अच्छा लगा, हालाँकि वातावरण में कोई विशेष परिवर्तन नहीं हुआ था।

जब आँकड़ों और तथ्यों का विश्लेपण किया गया तो पाया गया कि शिकायतों के प्रकार और वास्तविकताओं में कोई सहसम्बन्ध नहीं है। अध्ययन के पश्चात् निष्कर्ष इस प्रकार थे : एक यह कि श्रमिकों ने कम्पनी की समस्याओं पर श्रमिकों से जानकारी प्राप्त करने की विधि की सराहना की। उनका विचार था कि वे समीक्षात्मक अमूल्य सुझाव दे सकते हैं। दूसरे, पर्यवेक्षकों में भी परिवर्तन आया क्योंकि शोध टीम ने उनके काम को बहुत नजदीक से देखा और अधीनस्थ लोगों को स्वतन्त्रतापूर्वक बात करने की अनुमति दी गई। तीसरे, शोध टीम ने यह भी महसूस किया कि स्वयं उन लोगों ने अपने साथियों के साथ व्यवहार करने और उन्हें समझने की क्षमता प्राप्त कर ली है।

ऑब्जर्वेशन अध्ययन (Observation Studies)

1931-32 में मेयो और उसकी टीम ने वेस्टर्न इलेक्ट्रिक कम्पनी में शोध कार्यक्रम के अन्तिम चरण को सम्पन्न किया। यह मुख्यत: सहज परिवेश में श्रमिक समूहों के कार्य का अवलोकन करने के लिए किया गया था। इस अध्ययन और इसके पूर्व टेस्ट रूम अध्ययनों में मुख्य अन्तर का बिन्दु यह था कि किसी प्रयोगात्मक परिवर्तन की योजना न बनाकर, तमाम प्रयास समूह की रिवाजी कार्य-पद्धति के अध्ययन तक सीमित किया गया। एक जैसा कार्य करने वाले श्रमिकों के तीन समूहों के कार्मिकों को अध्ययन के लिए चुना गया। उनका काम टांका लगाने, टर्मिनल जमाने और वायरिंग पूरा करने का था। मजदूरी का भुगतान सामूहिक प्रोत्साहन योजना के आधार पर किया गया तथा प्रत्येक सदस्य को अपना हिस्सा समूह द्वारा किये गये कुल कार्य के आधार पर मिला। यह पाया गया कि श्रमिकों का कार्य करने का स्पष्ट मानदण्ड था जो प्रबन्धकों द्वारा निर्धारित लक्ष्य से कम था। श्रमिक वर्ग अपने सदस्यों को इस मानदण्ड से कम या अधिक उत्पादन नहीं करने देते थे। यद्यपि वे और ज्यादा उत्पादन करने में समर्थ थे, उत्पादन की एक-सी दर बनाये रखने के लिए उत्पादन को निचले स्तर पर बनाये रखते थे। जो श्रमिक उत्पादन अधिक करने का प्रयास करता था उसे मौखिक या शारीरिक सामाजिक निन्दा का सामना करना पड़ता था।

इस अध्ययन ने व्यावसायिक संगठन में अनौपचारिक सामाजिक समूह के महत्त्व को उजागर किया। ऐसे समूह का सदस्य प्रबन्ध द्वारा दी जाने वाली वित्तीय अनुप्रेरणा से अपने समूह की राय की अधिक परवाह करता था। समूह द्वारा ही कार्य, प्रबन्ध एवं उत्पादन स्तर के प्रति उसके आचरण का निर्धारण होता था।

हॉथोर्न अध्ययनों के निष्कर्ष (Conclusions of Hawthorne Studies)

हॉथोर्न प्रयोगों के प्रमुख निष्कर्ष निम्नलिखित हैं—

1. वातावरणीय घटक उत्पादकता को प्रभावित करने वाला एकाकी घटक नहीं है।
2. श्रमिक 'आर्थिक व्यक्ति' नहीं है जो मात्र वेतन वेक से अनुप्रेरित किया जा सके।
3. कर्मचारियों के आचरण एवं मनोभावनाओं को प्रभावित करने वाले घटकों में सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण वह है जिसकी उत्पत्ति सामाजिक समूह में सहभागिता द्वारा होती है।
4. संगठन कार्य एक व्यक्तिगत क्रिया नहीं है, यह एक सामूहिक क्रिया है।

मेयो और उसके शोध निष्कर्षों की कटु आलोचना हुई। सबसे पहले उनकी आलोचना इस आधार पर की गई कि यह सिद्धान्त यूनियन प्रतिनिधित्व के स्थान पर मानवीय सम्बन्धोन्मुखी पर्यवेक्षक स्थापित करने का प्रयास करता है। लारेन वारिन और अन्य ने 'मेयोवादियों' को यूनियन विरोधी तथा प्रबन्धकों का पक्षधर कहकर उनकी आलोचना की। **कैरी** के अनुसार, इस प्रकार का शोध बेकार था, क्योंकि 5-6 के उदाहरण को सामान्यीकरण के लिए विश्वसनीय नहीं माना जा सकता। **कैरी** ने हॉथोर्न शोधकर्त्ताओं की यह कहकर भी आलोचना की है कि उनमें वैज्ञानिक आधार का अभाव था। प्रख्यात प्रबन्ध विज्ञान विशेषज्ञ पीटर एफ० ड्रकर ने मानवीय सम्बन्धवादियों की आलोचना यह कहकर की थी कि उनमें आर्थिक आयाम की जानकारी का अभाव था।

इन आलोचनाओं के बावजूद भी हॉथोर्न अध्ययनों का सर्वाधिक मूल्यवान योगदान कर्मचारी प्रबन्ध में मानवीय दृष्टिकोण का विकास है। श्रमिक मशीन का विस्तार मात्र नहीं था, बल्कि एक जटिल मानव था जिसकी सामाजिक, मनोवैज्ञानिक तथा वैयक्तिक आवश्यकताएँ प्रबन्ध का ध्यान चाहती थीं।

प्र.5. वैज्ञानिक प्रबन्ध का प्रादुर्भाव एवं विकास का वर्णन कीजिए।
Describe the origin and development of scientific management.

उत्तर

वैज्ञानिक प्रबन्ध का प्रादुर्भाव एवं विकास
(Origin and Development of Scientific Management)

फ्रेडरिक टेलर का योगदान (1856-1915) (Contribution of Frederick Taylor)

वैज्ञानिक प्रबन्ध का विकास फ्रेडरिक विन्स्लाव टेलर के नाम के साथ जुड़ा हुआ है। टेलर एक इन्जीनियर था, जिसने वैज्ञानिक-औद्योगिक प्रबन्ध की नींव डाली। उसका जन्म 20 मार्च, 1856 को जर्मन टाउन में हुआ। सन् 1875 में वह फिलाडेल्फिया के एक छोटी फर्म में मशीनों तथा उसके कार्य के विषय में प्रशिक्षणार्थी के रूप में रखा गया। सन् 1880-81 के बीच उसे मिडवेल स्टील कम्पनी में श्रमिकों के एक समूह का निरीक्षक एवं अगुआ नियुक्त किया गया। उस समय उसकी यह धारणा बनी कि किसी भी प्रकार के कार्य-निष्पादन की दैनिक मात्रा को निर्धारित एवं मानकीकृत किया जा सकता है। उसकी इस धारणा ने उसे लगातार अनेक प्रयोग करने के लिए प्रोत्साहित किया। उसे दो क्षेत्रों में विशेष उपलब्धियाँ प्राप्त हुईं : प्रथम, मशीनी इन्जीनियरिंग के क्षेत्र में उसने स्टील को पक्का बनाने का नया तरीका निकाला; तथा द्वितीय, प्रबन्ध के क्षेत्र में, उसने कार्य-निष्पादन को पूर्णता तक पहुँचाने की समायोजन-विधि प्रस्तुत की। इसी को आगे चलकर '**वैज्ञानिक प्रबन्ध**' कहा गया। इस क्रम में उसने समय और गति सम्बन्धी अध्ययन किये तथा श्रमिकों के लिए वेतन-अभिप्रेरणाओं की व्यवस्था प्रस्तावित की। सन् 1893 से 1901 के मध्य, उसने अनेक औद्योगिक कारखानों में परामर्श अभियन्ता (कॉन्सल्टिंग इन्जीनियर) के रूप में कार्य किया और अपने वैज्ञानिक प्रबन्ध के सिद्धान्तों को विकसित किया। सन् 1915 तक उसने **वैज्ञानिक प्रबन्ध** आन्दोलन को पूर्णता तक पहुँचा दिया। उसके प्रमुख ग्रन्थ एवं लेख इस प्रकार हैं—*नोट्स ऑन वेल्टिंग, 1894; दि एडजस्टमेण्ट ऑफ वेजेज टु एफिसियन्सी, 1896; शाप मैनेजमेण्ट, 1903; ऑन दी आर्ट कटिंग मेटल्स, 1906; दि प्रिंसिपल्स ऑफ साइण्टिफिक मैनेजमेण्ट, 1911*, यह पुस्तक आगे चलकर सन् 1949 में *'साइण्टिफिक मैनेजमेण्ट'* के नाम से पुन: प्रकाशित हुई।

वैज्ञानिक प्रबन्ध का विचार टेलर के मन में अपने टोली नायकत्व (गैंग वॉस) काल में उस समय आया जबकि वह मजदूरों पर दबाव डालकर उत्पादन बढ़ाना चाहता था। इससे उसका मजदूरों के साथ झगड़ा हुआ जिसमें अन्तत: वह विजयी हुआ। इस संघर्ष ने उसमें वैचारिक क्रान्ति उत्पन्न कर दी। वह इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि संघर्ष का मूल कारण पूरे दिन में किये जा सकने वाले

TOUCH 'n' PASS

कार्य की मात्रा को जाने बिना अधिक उत्पादन के लिए दबाव डालना था। यदि प्रबन्धकों को पहले ही यह ज्ञात रहे कि कार्य दिवस का कितना उत्पादन होना चाहिए, तो उसे दृष्टान्त या प्रदर्शन द्वारा सिद्ध करके मजदूरों से कार्य लिया जा सकता था। उसने प्रयोगों द्वारा यह खोज निकालने का प्रयास किया कि प्रत्येक कार्यांश के लिए एक कार्य दिवस की मात्रा कितनी होनी चहिए। उसके ये प्रयोग आजीवन विशेषत: मिडवेल स्टील कम्पनी तथा बेथलहम स्टील कम्पनी के नियुक्ति काल में चलते रहे।

कुछ ही वर्षों में, वह तथ्यात्मक आधार पर प्रबन्ध प्रविधि विकसित करने में सफल हो गया। यह प्रविधि उत्पादन बढ़ाने तथा अच्छे श्रमिक सम्बन्ध स्थापित करने में अत्यन्त प्रभावशाली सिद्ध हुई।

इस नयी प्रविधि के दो तत्त्व थे—एक, कार्य तथा उसकी विभिन्न इकाइयों के लिए समुचित समय तथा कार्य की सर्वोच्च विधि खोजना; तथा द्वितीय, श्रमिकों तथा प्रबन्ध के बीच एक नवीन कार्य विभाजन करना। प्रथम के अनुसार प्रत्येक कार्य के लिए सर्वोत्तम सामान, साधन, उपकरण, मशीनें, प्रविधियाँ, कार्य-प्रवाह तथा तारतम्य जुटाना आवश्यक था। इसके लिए आँकड़े एकत्रित, वर्गीकृत तथा सूचीकृत करके पत्रावलियों में रखे गये। दूसरे तत्त्व के अनुसार प्रबन्ध को यह सब व्यवस्था जुटाने का काम सौंपा गया अर्थात् वह इन कार्यों को करने के सर्वोत्तम तरीके खोजने, उनके परिचालन का सर्वोत्तम नियोजन करने, उन्हें सही समय और स्थान पर कराने का दायित्व वहन करने, उनसे सम्बन्धित सामग्री, सूचना, उपकरण, सुविधाएँ, आदि जुटाने का कार्य करता था; मूलत: उत्पादन में वृद्धि का आधार श्रमिकों द्वारा अधिक उत्पादन कराना न होकर श्रमिकों और मशीनों के समय के अपव्यय को रोकना तथा उनमें समुचित समन्वय उत्पन्न करना था।

टेलर ने अपने नवीन प्रबन्ध विज्ञान की विषय-वस्तु का प्रतिपादन 'कारखाना प्रबन्ध' के लघु निबन्ध में किया है। उसमें उस संगठन विशेष तथा उन तकनीकी प्रक्रियाओं का विभिन्न कम्पनियों में किये गये प्रयोगों के आधार पर वर्णन किया गया था। जिनके द्वारा टेलरवाद तथा उसके सिद्धान्तों को कार्यान्वित किया गया था। टेलर का यह लक्ष्य था कि प्रबन्धवाद प्रबोध की दृष्टि से इतना सरल हो कि उसको एक प्रबन्धक के साथ-साथ एक सामान्य श्रमिक भी समझ सके।

टेलर की सर्वाधिक प्रतिक्रिया प्रबन्ध ज्ञान के प्रति हुई। न उसके कोई नियम थे, न कोई आधारभूत सिद्धान्त। वह इस धारणा पर टिका हुआ था कि यदि आपको सही व्यक्ति मिल जाये तो प्रविधियों और पद्धतियों के विषय में चिन्तित होने की कोई आवश्यकता नहीं है। वह व्यक्ति सब संभाल लेगा। प्रबन्ध पूरी तरह से असमानता पर टिका हुआ था और श्रमिकों के प्रति घृणाभाव रखता था। उसके प्रबन्ध एवं मजदूरी की दरों में कोई घनिष्ठ सम्बन्ध नहीं था। एक कम्पनी की सफलता के लिए, प्रबन्ध के बजाय, उसकी अवस्थिति, वित्तीय क्षमता एवं योग्यता, व्यापार एवं विक्रय विभाग की कार्यकुशलता, इन्जीनियरिंग क्षमता, मशीन की उत्कृष्टता, एकाधिकार, आदि को महत्त्वपूर्ण माना जाता था। उसकी दृष्टि से अमरीकी प्रबन्धकला उस समय 20-30 वर्ष पिछड़ी हुई थी।

टेलर के अनुसार, अच्छे प्रबन्ध में उन सभी तत्त्वों को सम्मिलित किया जाना चाहिए जिसमें नियोजकों तथा नियुक्तों, दोनों की समृद्धि हो और उनमें मतभेद तथा संघर्ष न होने पायें। एक अच्छा प्रबन्ध वही है जो 'यह जानता हो कि कर्मचारियों से क्या कार्य लिया जाये, फिर वह यह देखे कि वे उसके लिए न्यूनतम खर्च में सर्वोत्तम कार्य करे।' अपने नियोजकों से श्रमिक अधिक वेतन चाहता है और नियोजक श्रमिकों से कम कीमत पर उत्पादन चाहते हैं। सर्वोत्तम प्रबन्ध में उच्च वेतन तथा निम्न-श्रम-व्यय की व्यवस्था रहती है। ऐसा करने पर तोड़फोड़ करने, समय नष्ट करने, धीरे-धीरे कार्य करने, आदि की प्रवृत्ति समाप्त हो जाती है। प्रबन्ध को एक कला के रूप में विकसित करने तथा उक्त दोनों लक्ष्यों की पूर्ति के लिए कार्य तथा कार्यांशों से सम्बन्धित बातों को सुनिश्चित करना आवश्यक है और इसके लिए टेलर ने उस ज्ञान को मानकीकृत, वर्गीकृत, स्वीकृत तथा प्रयुक्त करना महत्त्वपूर्ण बताया। इसके लिए निम्न उपाय किये जाने चाहिए—

1. **दैनिक कार्य निदेशन की व्यवस्था**—कारखाने में प्रत्येक व्यक्ति को चाहे उसकी स्थिति नीची हो या ऊँची प्रतिदिन सुस्पष्ट एवं सुपरिभाषित कार्य दिया जाना चाहिए ताकि कार्य को सुनिश्चित तौर पर पूरा किया जा सके।
2. **मानकीकृत दशाएँ**—प्रत्येक व्यक्ति को पूरे दिन का कार्य देने के साथ-साथ उसे मानकीकृत उपकरण, स्थितियाँ और साधन-सुविधाएँ भी दी जानी चाहिए ताकि कार्य को सुनिश्चित तौर पर पूरा किया जा सके।
3. **सफलता के लिए ऊँचा वेतन**—प्रत्येक श्रमजीवी को यह पता होना चाहिए कि उसे कार्य कुशलतापूर्वक तथा सफलता के साथ सम्पन्न करने पर ऊँचा वेतन मिलेगा।
4. **असफलता पर हानि**—वैसे ही कार्यकर्त्ता को यह ज्ञात रहना चाहिए कि यदि वह निर्धारित कार्य करने में सफल नहीं हुआ तो उसे हानि उठानी पड़ेगी।

इन कार्यों को सम्पन्न करने के लिए नि:सन्देह एक क्षमता-सम्पन्न व्यक्ति की आवश्यकता होगी। इस प्रकार की समुचित व्यवस्था हो जाने पर हड़तालें अनावश्यक हो जाती हैं। टेलर ने लिखा है कि अपने लम्बे अनुभव के दौरान उसे कभी हड़ताल का सामना

TOUCH 'n PASS

नहीं करना पड़ा। इस व्यवस्था के लागू होने के पश्चात् श्रमिक संघों और उनके नेताओं ने यह अनुभव किया कि हड़ताल करने के बजाय कार्य करना अधिक लाभकारी है। दैनिक कार्य में सफलता और असफलता का मूल्यांकन कर्मचारी को तुरन्त बता दिया जाना चाहिए।

टेलर अपने प्रबन्धवाद के सिद्धान्तों का निरूपण थियोडोर रूजवेल्ट द्वारा व्हाइट हाउस में गवर्नरों को दिये गये भाषण के आधार पर करता है कि 'राष्ट्रीय कार्यकुशलता के वृहत् प्रश्न की भूमिका हमारे राष्ट्रीय साधनों का संधारण किया जाना है अर्थात् राष्ट्रीय अथवा अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में मनुष्य या प्रकृति द्वारा किये जाने वाले साधनों के अपव्यय को रोकने के लिए वैज्ञानिक प्रबन्ध के सिद्धान्तों को अपनाया जाना चाहिए।'

टेलर ने जिस वैज्ञानिक प्रबन्धवाद का प्रतिपादन किया है उसकी कतिपय लाक्षणिक विशेषताएँ निम्न प्रकार हैं—

(I) निष्पादन के प्रमापों का निर्धारण;
(II) क्रियात्मक फोरमैनशिप;
(III) प्रबन्ध के उत्तरदायित्व;
(IV) मजदूरी भुगतान की विभेदात्मक कार्यदर पद्धति;
(V) मानसिक क्रान्ति।

(I) **निष्पादन के प्रमापों का निर्धारण** (Determination of Standard of Performance)—टेलर ने फोरमैन के रूप में अपने अनुभवों से यह पाया कि वास्तव में किसी को भी यह नहीं पता है कि एक श्रमिक से एक घण्टे में, या प्रतिदिन आठ या नौ घण्टे में कितना कार्य करने की अपेक्षा की जाती है। कार्य-निष्पादन के प्रमापों का निर्धारण किसी वैज्ञानिक आधार पर स्थिर न होकर अंगूठा-टेक विधि पर अथवा एक औसत श्रमिक द्वारा किए गए कार्य की मात्रा पर स्थिर होता है। उन्होंने मिडवेल स्टील संयन्त्र में फोरमैन के रूप में अपने प्रसिद्ध 'समय और गति अध्ययनों' की शुरुआत की। समय और गति अध्ययन में प्रत्येक कार्य के साथ जुड़े समस्त परिचालनों व गतियों का विश्लेषण किया जाता है, फिर उसके बाद स्टॉपवाच की सहायता से गतियों का समय देखा जाता है। निष्पादन के प्रमापों का निर्धारण इस आधार पर किया जाता है कि कार्य के प्रत्येक अंश के निष्पादन में कितना समय लगता है। इसमें विश्राम और अपरिहार्य देरी के समय को भी ध्यान में रखा जाता है। गतियों का विश्लेषण कर प्रत्येक परिचालन के लिए आवश्यक गतियों का पता लगाया जाता है और अनावश्यक गतियों को रोका जाता है।

(II) **क्रियात्मक फोरमैनशिप** (Functional Foremanship)—टेलर अपने समय के विभिन्न व्यावसायिक संगठनों की कार्यप्रणाली को देखने पर इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि प्रत्येक व्यक्ति प्रशिक्षु (apprentice) के समय दूसरों से सीखे गए ढंग से अपने कार्य का नियोजन करता है, जो कि अकुशलता और अपव्यय का एक मुख्य कारण है। श्रमिकों द्वारा ही परिचालनों के क्रम का निर्धारण तथा उपकरणों का चयन किया जाता है। टेलर ने पर्यवेक्षण कार्य को नए सिरे से संगठित करने की आवश्यकता महसूस की। उनकी प्रणाली में दो धारणाओं पर बल दिया गया है—(i) नियोजन का क्रियान्वयन से पृथकीकरण, और (ii) क्रियात्मक फोरमैनशिप। प्रत्येक क्रियात्मक फोरमैन एक ही तरह के कार्य का विशेषज्ञ होता है। इन क्रियात्मक फोरमैनों द्वारा प्रत्येक श्रमिक कृत्य के विभिन्न आयामों का नियोजन किया जाता है और अपनी विशेषज्ञता के क्षेत्रानुसार उसे निर्देश दिया जाता है। इस तरह, यदि कोई श्रमिक किसी कार्य को करता है जिसमें कि छः-सात परिचालन शामिल हैं तो उसे कई फोरमैनों से निर्देश प्राप्त होंगे। श्रमिक पूरी तरह से कार्य करने वाला होता है जबकि उसके कार्य की योजना अनेक फोरमैनों द्वारा बनाई जाती है। टेलर का यह विश्वास है कि कार्य की योजना बनाना उस कार्य को सम्पादित करने से बिल्कुल अलग है, इसलिए इस हेतु अलग तरह के व्यक्ति की जरूरत पड़ती है। परिणामतः जो पहले श्रमिकों व पर्यवेक्षकों द्वारा कार्य का नियोजन किया जाता था, अब उसे क्रियात्मक विशेषज्ञों जैसे औद्योगिक अभियन्ताओं, गुणवत्ता नियन्त्रण विशेषज्ञों, सुरक्षा विशेषज्ञों द्वारा किया जाने लगा। इससे प्रबन्धन (managing) की लागतें बढ़ गईं, लेकिन परिचालनों की लागतों में कमी आयी।

(III) **प्रबन्ध के उत्तरदायित्व** (Responsibilities of Management)—टेलर का यह विश्वास है कि प्रबन्धकों को नियोजन, निदेशन और संगठन का उत्तरदायित्व स्वीकार करना चाहिए। वे यह भी मानते हैं कि प्रबन्धकों को ये कार्य वैज्ञानिक तरीके से करने चाहिए। प्रबन्ध को समस्त परिचालनों का विश्लेषण करना चाहिए और उनके लिए वैज्ञानिक

TOUCH 'n' PASS

विधियाँ विकसित करनी चाहिए। व्यक्ति के कार्य में प्रत्येक अंश के लिए विज्ञान का विकास हो, जो पुराने अंगूठा टेक नियम विधि का स्थान ले सके। दूसरा, श्रमिकों के वैज्ञानिक चयन और प्रशिक्षण की व्यवस्था हो। तीसरा, वैज्ञानिक पद्धतियों के अनुसार कार्य करने हेतु प्रबन्ध को श्रमिकों के साथ तहेदिल से सहयोग करना चाहिए और अन्तिम यह कि प्रबन्ध को उन तमाम कार्यों को अपने हाथ में लेना चाहिए जिसे कि वह श्रेष्ठ ढंग से कर सकता है। इसमें विशेष रूप से नियोजन, संगठन और निर्देशन का कार्य शामिल है।

टेलर के अनुसार, इस वैज्ञानिक प्रबन्ध के अन्तर्गत श्रमिकों की पहलशक्ति बढ़ेगी और उनके कार्यों में एकरूपता आएगी जो पहले कभी नहीं थी। इसमें यह अवश्य है कि प्रबन्ध को ज्यादा उत्तरदायित्व उठाना पड़ेगा जिसकी कल्पना पहले कभी भी नहीं की गई।

(IV) **मजदूरी भुगतान की विभेदात्मक कार्यदर पद्धति** (Differential Piecework System of Wag Payment)—टेलर इस बात को सुनिश्चित करने हेतु आतुर थे कि श्रमिकों से अनुकूलतम उत्पादन की प्राप्ति हो किन्तु उन्होंने पाया कि वे यथासम्भव कम उत्पादन में रुचि लेते हैं। वे इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि मजदूरी भुगतान की प्रचलित पद्धति में अच्छे श्रमिक को कठोर परिश्रम करने पर कोई लाभ नहीं मिलता। उन्होंने देखा-'जब कोई सहज कर्मठ श्रमिक आलसी श्रमिकों के साथ कुछ दिन कार्य करता है तब उसे इस तर्क का उत्तर नहीं मिलता कि जब मेरे से आधा कार्य करने पर भी आलसी व्यक्ति को मेरे बराबर मिलता है तब मैं कठोर परिश्रम क्यों करूं?'

टेलर ने इस समस्या को दूर करने हेतु मजदूरी भुगतान की 'विभेदात्मक कार्यदर' पद्धति का विकास किया जिससे कि कामगरों को अधिकतम कुशलता से कार्य करने के लिए अभिप्रेरित किया जा सके। इस मजदूरी पद्धति के अन्तर्गत ऐसा श्रमिक जो नियत समय में प्रमापित कार्य को पूरा कर लेता है या उससे अधिक कार्य करता है, उसे ऊँची दर से मजदूरी दी जाती है तथा ऐसा न करने पर नीची दर से मजदूरी मिलती है। उदाहरणार्थ, प्रति दिन आठ घण्टों में प्रमापित उत्पादन की मात्रा 50 इकाई है, नियमित कार्य दर 40 पैसा प्रति इकाई और विभेदात्मक दर 50 पैसा प्रति इकाई है। यदि कोई श्रमिक प्रमापित कार्य से कम माना कि 49 इकाइयों का उत्पादन करता है तो उसे 40 पैसा प्रति इकाई की दर से भुगतान होगा अर्थात् उसे ₹ 19.60 मिलेंगे लेकिन, यदि वह 50 इकाइयों या अधिक, जैसे कि 51 इकाइयों का उत्पादन करता है तो उसे 50 पैसे प्रति इकाई के हिसाब से भुगतान होगा, अर्थात् उसे ₹ 25.50 मिलेंगे। टेलर का इस मामले में मूलभूत दृष्टिकोण यह है कि—(अ) प्रत्येक श्रमिक को उसकी योग्यता और अनुरूपता के अनुसार उत्तम श्रेणी का कार्य सौंपा जाए, (ब) प्रत्येक कामगार से अधिकतम कार्य करने लेने की अपेक्षा जिसे कि एक प्रथम श्रेणी (First Class) का व्यक्ति कर सकता है, और (स) प्रत्येक कामगार को भुगतान मिले जो कि अपनी श्रेणी के औसत व्यक्तियों की तुलना में 30 से 100 प्रतिशत अधिक गति से, प्रथम श्रेणी व्यक्ति की तरह कार्य करता है।

(V) **मानसिक क्रान्ति** (Mental Revolution)—टेलर यह मानते थे कि कार्य प्रमापों को निर्धारित करने व अपव्ययपूर्ण परिचालनों को समाप्त करने की तकनीकों तथा मजदूरी भुगतान की विभेदात्मक कार्य दर पद्धति के द्वारा मजदूरों को यह लाभ होगा कि उन्हें ऊँची मजदूरी प्राप्त होगी और सेवायोजकों को यह लाभ होगा कि उन्हें उच्च उत्पादन की प्राप्ति होगी। अत: इससे प्रबन्ध और श्रमिकों दोनों में मानसिक क्रान्ति आएगी। वे एक-दूसरे के प्रति विरोधी भाव के बजाय सहकारी भाव को विकसित करेंगे।

टेलर के अनुसार, वैज्ञानिक प्रबन्ध का सार मानसिक क्रान्ति में निहित है। इसमें श्रमिकों की अपने कार्य के प्रति मनोवृत्तियों में पूर्ण मानसिक क्रान्ति शामिल है। इसमें प्रबन्ध की अपने अनुयायियों, श्रमिकों और जिस ढंग से वे अपनी दैनिक समस्याओं को प्रबन्धित करते हैं उसके प्रति मनोवृत्तियों में भी मानसिक क्रान्ति शामिल है। टेलर कहते हैं कि 'इन दोनों पक्षों में पूर्ण मानसिक क्रान्ति के बिना वैज्ञानिक प्रबन्ध का कोई अस्तित्व नहीं है।' दूसरे शब्दों में टेलर ने मानसिक क्रान्ति को वैज्ञानिक प्रबन्ध का सार कहा है। मानसिक क्रान्ति की मुख्य बात यह है कि श्रमिकों तथा प्रबन्धकों के दृष्टिकोणों में वांछित परिवर्तन आना चाहिए जिससे कि वे शंका व संघर्ष के स्थान पर सामंजस्य और सहयोगपूर्ण ढंग से काम-काज कर सकें। प्रबन्धक और श्रमिकों को मिल-जुल कर अधिकतम उत्पादन और अधिकतम मजदूरी के लिए कार्य करना चाहिए तथा परम्परागत व्यक्तिगत निर्णय के स्थान पर वैज्ञानिक अनुसन्धान व ज्ञान के आधार पर निर्णय हों।

TOUCH 'n PASS

प्र.6. प्रशासन में निर्णय प्रक्रिया एवं निर्णय के प्रकारों का वर्णन कीजिए।
Describe the decision-making process and types of administration.

उत्तर

प्रशासन में निर्णय प्रक्रिया
(Decision-Making Process in Administration)

हर्बर्ट साइमन ने निर्णय प्रक्रिया के तीन स्तर बताये हैं-प्रथम स्तर को वह अन्वेषण क्रिया (Inelligence Activity) मानते हैं, जो कि यह बतलाती है कि कब और कहाँ पर निर्णय लेना जरूरी है। दूसरे स्तर को उन्होंने डिजाइन क्रिया के नाम से सम्बोधित किया है जिसमें वैकल्पिक विधियों की खोज और उनका विकास किया जाता है। तीसरे स्तर को उन्होंने चयन क्रिया (Choice Activity) का नाम दिया है जिसमें उपलब्ध विकल्पों में से सही विकल्प का चुनाव किया जाता है।

पीटर एफ० ड्रकर ने निर्णय प्रक्रिया के निम्न चरण बताये हैं—(1) समस्या को परिभाषित करना; (2) समस्या का विश्लेषण करना; (3) वैकल्पिक साधनों का विकास करना; (4) सबसे अच्छे समाधान का चुनाव करना; और (5) निर्णय को प्रभावशाली क्रिया में परिणत करना।

न्यूमैन, समर तथा वारेन ने निर्णय प्रक्रिया के निम्न चार चरण बताये हैं—(1) निदान करना; (2) विकल्पों की खोज करना; (3) विकल्पों का विश्लेषण व तुलना करना; (4) एक ऐसी योजना को चुनना जिस पर चलना है।

बैके ने निर्णय प्रक्रिया के निम्न 11 चरण बताये हैं—(1) समस्या की जानकारी; (2) समस्या के सभी पहलुओं के सम्बन्ध में उचित सूचनाओं को प्राप्त करना; (3) इस खोज तथा संरचना में निर्णय लेना; (4) समस्या को सरल रूप में रखना; (5) विकल्प निर्धारण में खोज एवं निष्कर्ष पर पहुँचना; (6) विकल्पों का मूल्यांकन करना; (7) निर्णय करना; (8) समाधान के लिए साधनों की व्यवस्था करना; (9) उद्देश्यों को प्राप्त करने की दशा में कदम उठाना; (10) समाधान के सम्बन्ध में निर्णय; (11) अन्त में यह निर्धारित करने के लिए कि मूल्यांकन की समस्या का क्या समाधान हो चुका है?

निर्णय प्रक्रिया के उपर्युक्त चरणों का अध्ययन करने के बाद, यह कहा जा सकता है कि एक निर्णय प्रक्रिया के निम्नांकित चरण हो सकते हैं—(1) उद्देश्यों का निर्धारण; (2) समस्या की व्याख्या करना; (3) समस्या का विश्लेषण; (4) वैकल्पिक समाधानों का विकास करना; (5) विकल्पों की छंटनी; (6) सर्वश्रेष्ठ विकल्प का चयन; (7) निर्णयों का क्रियान्वयन; (8) प्रतिपुष्टि तथा नियन्त्रण।

1. **उद्देश्यों का निर्धारण** (Setting Objectives)—निर्णय प्रक्रिया के प्रथम स्तर में किसी एक समस्या को व्यवस्थित ढंग से सुलझाने के लिए उसके उद्देश्यों को जानना व समझना बहुत आवश्यक है। प्रशासक को अपने कार्यों के सम्बन्ध में यह जानना चाहिए कि उसकी क्रियाएँ प्रभावशाली हो रही हैं या नहीं। कार्यों की तुलना उद्देश्यों के द्वारा ही की जा सकती है। ये उद्देश्य इस प्रकार के हों कि व्यक्तिगत तथा संस्थागत उद्देश्यों में समन्वय स्थापित हो सके।
2. **समस्या की व्याख्या करना** (Defining the Problem)—निर्णय प्रक्रिया का दूसरा महत्त्वपूर्ण चरण समस्या को सही अर्थों में समझने से है। दूसरे शब्दों में यह कह सकते हैं कि प्रशासक को यह जानना चाहिए कि वास्तव में समस्या क्या है? समस्याओं को सही अर्थ में समझ लेने से उन समस्याओं के समाधान खोजने का कार्य भी सरल हो जाता है। आज यह बात हमको आमतौर पर देखने को मिलती है कि अधिकांश प्रशासक समस्या को ठीक प्रकार से समझ ही नहीं पाते हैं और बिना सोचे-समझे किसी एक निर्णय पर पहुँचने का प्रयास करते हैं। जिस प्रकार एक डॉक्टर के लिए रोगी के रोग को समझना जरूरी है ठीक उसी प्रकार प्रशासक के लिए संगठन की समस्या को समझना भी अत्यन्त आवश्यक है। प्रशासक को समस्या को समझने के साथ-साथ उसके लक्षण भी समझ लेने चाहिए।

   चेस्टर आई० बर्नार्ड इस सम्बन्ध में यह कहते हैं कि समस्या की व्याख्या करने से पूर्व उसके किसी 'समालोचक तत्त्व' को ज्ञात कर लेना चाहिए, क्योंकि 'समालोचक तत्त्व' ही निर्णयन का केन्द्र-बिन्दु होता है। यह वह बिन्दु है जहाँ पर चुनाव किया जाता है। हमारा अनुभव यह कहता है कि कई निर्णय केवल इसी कारण से असफल हो जाते हैं कि समस्या के 'समालोचक तत्त्व' का ठीक प्रकार से चुनाव नहीं किया जाता है। हेन्स तथा मैसी के अनुसार, 'समस्या की व्याख्या में समालोचक तत्त्व प्रमुख होता है।' कई अधिकारी तो यहाँ तक कहते हैं कि समस्या की व्याख्या करना उनके समाधान करने से भी अधिक कठिन है। अत: समस्या की व्याख्या सावधानीपूर्वक की जानी चाहिए।
3. **समस्या का विश्लेषण** (Analysing the Problem)—समस्या की स्पष्ट व्याख्या तथा परिभाषा के बाद निर्णय प्रक्रिया का अगला चरण समस्या का विश्लेषण करना है। यदि समस्या बड़ी है, तो उसको कई भागों में विभक्त कर लिया

TOUCH 'n' PASS

जाता है तथा उसके प्रत्येक भाग का विश्लेषण किया जाता है। इसके लिए समस्या के प्रत्येक भाग का पूर्ण एवं व्यवस्थित अन्वेषण किया जाना जरूरी है। विश्लेषण के लिए सम्बन्धित तथ्यों को एकत्रित किया जाना चाहिए।

4. **वैकल्पिक समाधानों का विकास करना** (Developing Alternative Solutions)—समस्या की स्पष्ट व्याख्या तथा विश्लेषण करने के बाद निर्णयकर्त्ता विभिन्न सूचनाओं तथा तथ्यों के आधार पर विभिन्न वैकल्पिक समाधानों का विकास करता है। इसको हम एक उदाहरण द्वारा समझ सकते हैं-यदि समस्या किसी वस्तु के विक्रय की है तो इसके लिए कई विकल्पों का चुनाव किया जा सकता है। जैसे माल प्रत्यक्ष रूप से बेचा जाये या मध्यस्थों के माध्यम से या डाक द्वारा प्रत्यक्ष विक्रय किया जाये। सही निर्णय को प्राप्त करने के लिए वैकल्पिक समाधानों का विकास करना बहुत आवश्यक है। वैकल्पिक समाधानों का विकास करना निर्णय प्रक्रिया का एक महत्त्वपूर्ण चरण है। अत: प्रशासकों में यह योग्यता होनी चाहिए कि वे वैकल्पिक समाधानों का विकास कर सकें।
5. **विकल्पों की छंटनी** (Screening the Alternatives)—विभिन्न वैकल्पिक समाधानों का विकास करने के बाद इन विकल्पों का निर्णय करने की दृष्टि से मूल्यांकन करना ही निर्णय प्रक्रिया का अगला चरण है। विकल्पों का मूल्यांकन निम्न बातों को ध्यान में रखकर किया जाना चाहिए—(i) उद्देश्यों की प्राप्ति में सहयोग; (ii) विकल्पों की लागत; (iii) विकल्पों की उपयुक्तता; (iv) समय; (v) विकल्पों के परिणाम; आदि।
6. **सर्वश्रेष्ठ विकल्प का चयन** (Selection of the Best Solution)—विभिन्न विकल्पों का मूल्यांकन करने के बाद निर्णय प्रक्रिया का अगला चरण उन विकल्पों में से किसी एक सर्वश्रेष्ठ विकल्प का चुनाव करना है। प्रशासकों के अनुभव, प्रयोग, अनुसन्धान एवं विश्लेषण, इत्यादि विकल्पों के चुनाव के आधार हो सकते हैं। अन्तिम निर्णय लेने के पूर्व प्रशासक कई बातों से प्रभावित होता है। इनमें उसका अनुभव महत्त्वपूर्ण है। निर्णयों को लेने में प्रशासकों के दैनिक अनुभव बहुत महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा करते हैं। लेकिन अनुभव के आधार पर ही सदैव निर्णय नहीं लिये जा सकते। इसके लिए प्रशासकों को चाहिए कि वे संगठनों द्वारा निर्णयों के प्रभावों की वास्तविकता तथा कल्पित परिस्थितियों की जाँच करें। चुनाव की अनुसन्धान तथा विश्लेषण विधियाँ भी बहुत अधिक प्रभावशाली विधियाँ मानी जाती हैं। परन्तु इन विधियों का उपयोग वहीं पर किया जाना चाहिए जहाँ पर कि बहुत महत्त्वपूर्ण निर्णय लिया जाना हो।
7. **निर्णयों का क्रियान्वयन** (Implementing the Decisions)—जब किसी समस्या के समाधान के लिए कोई निर्णय ले लिया जाता है तो अगला चरण उसको कार्यरूप प्रदान करना है। प्रशासक को इस प्रकार के प्रयास करने चाहिए कि चुनी हुई कार्यविधि सुचारु रूप से लागू की जा सके। निर्णय को जिन लोगों पर लागू किया जा रहा है, उनकी सहमति भी उस निर्णय के सम्बन्ध में ली जानी चाहिए। कर्मचारियों से कार्य करवाना, उन पर आवश्यक नियन्त्रण रखना, निर्णय के लिए संचार व्यवस्था को अपनाना, लोगों को उत्प्रेरित करना तथा समन्वय स्थापित करके निर्णय के प्रभावों को ज्ञात करना, आदि सभी कार्य निर्णय के क्रियान्वयन के ही अंग हैं।
8. **प्रतिपुष्टि तथा नियन्त्रण** (Feedback and Control) —जब किसी निर्णय को कार्यरूप प्रदान किया जाता है, तो प्रशासक को चाहिए कि वह उस निर्णय के प्रभावों का मूल्यांकन करे तथा उसके सम्बन्ध में सभी आवश्यक सूचनाओं को एकत्रित करे। साथ-ही-साथ प्रशासक को चाहिए कि वह उन क्रियाओं पर भी नियन्त्रण स्थापित करे जो कि निर्णय को कार्यरूप प्रदान करने के लिए की जा रही हैं।

निर्णय प्रक्रिया के उपर्युक्त सभी स्तर एक आदर्श निर्णय प्रक्रिया के स्तर कहे जा सकते हैं। उपर्युक्त स्तर हमको इस बात से अवगत कराते हैं कि निर्णय लेने के लिए क्या-क्या क्रियाएँ की जा सकती हैं। परन्तु यहाँ यह बात विशेष रूप से उल्लेखनीय है कि प्रत्येक निर्णय में उपर्युक्त सभी स्तरों का उपयोग किया जाये यह आवश्यक नहीं है। इन स्तरों को निर्णय की प्रकृति के अनुसार घटाया-बढ़ाया भी जा सकता है।

निर्णयों के प्रकार
(Types of Decisions)

प्रमुख निर्णय निम्न प्रकार के हो सकते हैं—

कार्यात्मक तथा अकार्यात्मक निर्णय (Programmed and Non-programmed Decisions)

हर्बर्ट साइमन ने सभी प्रकार के निर्णयों को दो भागों-कार्यात्मक निर्णय तथा अकार्यात्मक निर्णय में विभक्त किया है। साइमन कार्यात्मक निर्णयों में दैनिक अथवा दिन-प्रतिदिन से सम्बन्धित निर्णय शामिल करता है जिसके लिए एक प्रक्रिया निश्चित कर दी

जाती है। दूसरे शब्दों में, हम यह कह सकते हैं कि कार्यात्मक निर्णय दुहराने वाली प्रवृत्ति के निर्णयों का समावेश अपने में करते हैं। इस प्रकार के निर्णयों के लिए प्राय: आधुनिकतम विधियों का प्रयोग सरल व उचित रहता है।

इसके विपरीत, अकार्यात्मक निर्णय वे निर्णय होते हैं, जो दिन-प्रतिदिन के कार्यों से सम्बन्धित नहीं होते हैं। ये निर्णय किसी विशेष परिस्थिति के उत्पन्न होने पर लिये जाते हैं। इस प्रकार के निर्णयों की न तो प्रकृति को ही तय किया जा सकता है और न ही कोई विधि तय की जा सकती है। किसी नवीन शाखा को स्थापित करने या न करने सम्बन्धी निर्णय इसी श्रेणी में आते हैं।

गैर- कार्यक्रमिक निर्णयन के लिए परम्परागत तकनीक
(Traditional Techniques for making Non-programmed Decisions)

प्रबन्धकों को कई बार गैर-नैत्यक प्रकृति वाली अनूठी समस्याओं का भी सामना करना पड़ सकता है जो या तो पहले कभी उत्पन्न नहीं हुई हों अथवा जिनका पहले से अनुमान नहीं लगाया जा सकता है। ऐसी प्रत्येक समस्या अपूर्व होती है और उसे उसी रूप में देखना पड़ता है। इस प्रकार के गैर-कार्यक्रमिक निर्णयों को लेने हेतु प्रबन्धक परम्परागत विधियों जैसे अन्तर्ज्ञान (intution), स्व-विवेक और अनुमान (judgement) का आश्रय लेते हैं। वास्तव में ये सब तकनीक न होकर व्यक्तिगत गुण हैं। इन्हें प्रभावी ढंग से सिखाया नहीं जा सकता है और न ही इन्हें प्रमापीकृत किया जा सकता है। इन्हें यहाँ तक कि आधुनिक सन्दर्भ में भी निर्णय-निर्माण की दृष्टि से पूरी तरह से अनावश्यक नहीं कहा जा सकता है। लेकिन यह अवश्य है कि आधुनिक प्रबन्धकीय निर्णयन तकनीकों में अन्तर्ज्ञान और अनुमान (judgement) विधियों ने आंशिक रूप से ही सही, स्थान अवश्य ग्रहण किया है।

कार्यक्रमिक निर्णयन की आधुनिक तकनीक
(Modern Techniques for Making Programmed Decisions)

नैत्यक लेकिन जटिल समस्याओं के लिए महत्त्वपूर्ण निर्णय लेने की आधुनिक विधियाँ मुख्यतया परिमाणवाची हैं। ये तकनीक वैज्ञानिक विधि पर आधारित हैं, इनकी मुख्य विशेषताएँ इस प्रकार हैं—

1. उद्देश्यों की सुस्पष्ट रूप से विवेचना,
2. समस्या की परिभाषा,
3. परिकल्पनाओं का निर्माण,
4. तथ्यों का संग्रहण व विश्लेषण,
5. परिकल्पनाओं का परीक्षण,
6. परिणामों की व्याख्या।

निर्णयन की आधुनिक परिमाणवाची तकनीकों को क्रियात्मक अनुसन्धान शीर्षक के अन्तर्गत रखा जाता है। इनमें रेखीय कार्यक्रम-निर्माण, प्रायिकता सिद्धान्त, प्रतीक्षा सिद्धान्त, क्रीड़ा सिद्धान्त, अनुरूपण विधि, कार्यक्रम मूल्यांकन एवं समीक्षा तकनीक और चरम पथ विश्लेषण विधि तथा सांख्यिकीय निर्णय सिद्धान्त हैं।

बहुविकल्पीय प्रश्न

प्र.1. नौकरशाही शब्द का सर्वप्रथम प्रयोग किसने किया?

(क) मैक्स वेबर ने (ख) हर्बर्ट साइमन ने
(ग) हेनरी फेयोल ने (घ) विंसेंट डी गोर्नी ने

उत्तर (घ) विंसेट डी गोर्नी ने

प्र.2. निम्न में से किसने नौकरशाही की आलोचना प्रशिक्षित अक्षमता कहकर की हैं?

(क) मिचेल्स ने (ख) बेवलेन ने (ग) मेयो ने (घ) सभी ने

उत्तर (ख) बेवलेन ने

प्र.3. निम्न में से किसे संगठन की "क्लासिकीय विचार-धारा का जनक" कहा जाता है?

(क) लूथर गुलिक को (ख) हर्बर्ट साइमन ने
(ग) हेनरी फेयोल ने (घ) उर्विक को

उत्तर (ग) हेनरी फेयोल ने

TOUCH 'n' PASS

प्र.4. किसी औद्योगिक उपक्रम की प्रबन्धकीय गतिविधियों के लिए इण्ण्ण नामक शब्द दिया है?
(क) हेनरी फेयोल (ख) हर्बर्ट साइमन (ग) उर्विक (घ) कोई नहीं
उत्तर (क) हेनरी फेयोल

प्र.5. मानवीय सम्बन्ध थ्योरी का जनक किसे कहा जाता है?
(क) एल्टन मेयो (ख) वुडरो विल्सन (ग) मेक्स वेबर (घ) उर्विक
उत्तर (क) एल्टन मेयो

प्र.6. हावर्थोन स्टडी सम्बन्धित है–
(क) मानवीय सम्बन्धित स्कूल (ख) नौकरशाही
(ग) वैज्ञानिक प्रबन्धकीय थ्योरी (घ) ये सभी
उत्तर (ग) वैज्ञानिक प्रबन्धकीय थ्योरी

प्र.7. मेक्स वेबर का नाम जुड़ा हुआ है–
(क) मानवीय सम्बन्धित (ख) नौकरशाही (ग) वैज्ञानिक प्रबन्धन (घ) कोई नहीं
उत्तर (ख) नौकरशाही

प्र.8. वैज्ञानिक प्रबन्धन थ्योरी किसके द्वारा प्रस्तवित की गई है?
(क) एल्टन मेयो (ख) मेक्स वेबर
(ग) एफ० डब्ल्यू० टेलर (घ) कोई नहीं
उत्तर (ग) एफ० डब्ल्यू० टेलर

प्र.9. वैज्ञानिक प्रबन्धकीय थ्योरी की विशेषता है–
(क) विज्ञान (ख) सम्बन्ध (ग) सहयोग (घ) ये सभी
उत्तर (घ) ये सभी

प्र.10. इनमें से कौन-सा संगठन का सिद्धान्त नहीं है?
(क) हेरारकी (Hierarchy) (ख) एकादेश
(ग) नियंत्रण (घ) स्टाफिंग
उत्तर (घ) स्टाफिंग

प्र.11. नौकरशाही की विशेषताएँ है–
(क) हेरारकी (Hierarchy) (ख) कैरियर पहलू एवं व्यवसायिक गुण
(ग) कानूनी योग्यता एवं पॉवर (घ) ये सभी
उत्तर (घ) ये सभी

प्र.12. प्रभावी प्रबन्धन के लिए आवश्यक प्रमुख कौशल क्या है?
(a) तकनीकी (b) पारस्परिक (c) विश्लेषणात्मक (d) सनकी
(क) abcd (ख) a और d (ग) a और c (घ) a, b, c
उत्तर (घ) a, b, c

प्र.13. निम्नलिखित में से कौन-सा वैज्ञानिक प्रबन्धन का लक्ष्य है?
(क) रोजगार सृजन करना (ख) सामाजिक कल्याण को बढ़ाना
(ग) उच्चतर औद्योगित दक्षता (घ) श्रमिकों का कल्याण
उत्तर (ग) उच्चतर औद्योगित दक्षता

प्र.14. एक कार्य के निष्पादन के लिए प्रबन्धन का सर्वोत्तम रास्ता ढूँढना चाहिए, वैज्ञानिक प्रबन्ध का कौन-सा सिद्धान्त इस पंक्ति की व्याख्या करता है?
(क) सार्वभौमिक (ख) लोचशील (ग) सम्पूर्ण (घ) व्यावहारिक
उत्तर (घ) व्यावहारिक

TOUCH 'n PASS

प्र.15. एक संगठित ढाँचा बनाने के लिए अपनाये जाने वाले प्रमुख सिद्धान्त है–

(क) उद्देश्यों की समरूपता (ख) समन्वय का सिद्धान्त
(ग) अधिकार का सिद्धान्त (घ) ये सभी

उत्तर (घ) ये सभी

प्र.16. हेनरी फेयोल के अत्यन्त 5 महत्त्वपूर्ण सिद्धान्त है–

(क) योजना, समन्वय, अनुरूपता, उद्देश्य, नियन्त्रण (ख) योजना, संगठन, आदेश, समन्वय, नियन्त्रण
(ग) योजना, आदेश, विकेन्द्रीकरण, स्टॉफ, प्रत्यायोजन (घ) इनमें से कोई नहीं

उत्तर (ख) योजना, संगठन, आदेश, समन्वय, नियन्त्रण

प्र.17. मैक्स वेबर के अनुसार प्रारम्भ में 18वीं शताब्दी में नौकरशाही शब्द का प्रयोग सरकार द्वारा अधिकारियों की डेस्को को ढकने वाले कपड़े के लिए किया जाता था।

(क) डचों (ख) ब्रिटिश (ग) फ्रेंच (घ) भारतीयों

उत्तर (ग) फ्रेंच

प्र.18. वेबर के अनुसार, प्रभुत्व का अर्थ है–

(क) नियोजन की आवश्यकता (ख) पारस्परिक प्रभुत्व
(ग) नियन्त्रण की अधिकारिता शक्ति (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं

उत्तर (ग) नियन्त्रण की अधिकारिता शक्ति

प्र.19. वेबर के अनुसार, प्रभुत्व के कितने प्रकार माने गए हैं–

(क) 2 (ख) 3 (ग) 4 (घ) 5

उत्तर (ख) 3

प्र.20. मेयो ने श्रमिकों के व्यवहार और उनकी उत्पादन क्षमता का गम्भीर अध्ययन किया। मेयो ने इस उपागम को क्या नाम दिया?

(क) क्लिानिकल मेथड (ख) डॉक्टरी विधि
(ग) (क) & (ख) दोनों (घ) उपर्युक्त में कोई नहीं

उत्तर (ग) (क) & (ख) दोनों

प्र.21. मेयो द्वारा शोध कब किए गए थे?

(क) 1923 से 1932 (ख) 1928 से 1932
(ग) 1927 से 1932 (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं

उत्तर (ग) 1927 से 1932

प्र.22. साइमन के लिए प्रशासन क्या है?

(क) निर्णय लेना (ख) आदेश देना (ग) कार्य कराने (घ) कार्यवाही करना

उत्तर (ग) कार्य कराने

प्र.23. फ्रेडरिक टेलर ने वैज्ञानिक प्रबन्ध उपागम की दृष्टि से दो प्रतिमानों का विश्लेषण अति महत्त्वपूर्ण माना है–

(क) औद्योगिक प्रबन्ध तथा वैज्ञानिक प्रबन्ध
(ख) कारखाना प्रबन्ध तथा वैज्ञानिक प्रबन्ध
(ग) वैज्ञानिक प्रबन्ध उपागम तथा नौकरशाही उपागम
(घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं।

उत्तर (ग) वैज्ञानिक प्रबन्ध उपागम तथा नौकरशाही उपागम

TOUCH 'n PASS

UNIT-III

मुख्य कार्यपालिका
Chief Executive

खण्ड-अ अतिलघु उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. सूत्र अभिकरण से आप क्या समझते हैं?
What do you mean by line agency?

उत्तर संगठन का प्राथमिक कार्य सूत्र अभिकरण द्वारा सम्पन्न किया जाता है। प्रत्येक बड़ा प्रशासनिक संगठन इकाइयों या खण्डों में बँटा हुआ होता है। सूत्र इकाइयों का सम्बन्ध नीति के निर्माण से होता है। इनके हाथों में शक्ति होती है जिसके आधार पर ये निर्णय ले सकती हैं तथा आज्ञाएँ प्रसारित कर सकती हैं। ये क्रियाशील अभिकरण हैं। **ह्वाइट** के अनुसार, 'सूत्र अभिकरण उन प्राथमिक उद्देश्यों से सम्बन्धित रहती हैं जिनके लिए शासन स्थापित किया जाता है।' **लेपावस्की** के मतानुसार, 'सूत्र संगठन में सत्ता तथा उत्तरदायित्व की रेखाएँ ऊपर से नीचे तक....फैली होती हैं।' इसीलिए इन्हें 'लाइन' या 'सूत्र' की संज्ञा दी गयी है।

प्र.2. स्वतन्त्र नियामकीय आयोगों के न्यायपालिका से सम्बन्ध बताइए।
State the relations of the independent regulatory commissions with the judiciary.

उत्तर संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार दिया गया है कि वह आयोगों के निर्णयों की पुष्टि कर सकता है, उनमें संशोधन कर सकता है अथवा उनको रद्द कर सकता है। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय सम्बन्धित पक्षों द्वारा दी गयी याचिकाओं के आधार पर आयोगों के निर्णयों का पुनरावलोकन (Review) भी कर सकता है। संक्षेप में, उनके कार्यों की न्यायिक समीक्षा की जा सकती है, जिसका अर्थ है कि तीन प्रधान दृष्टियों में न्यायिक नियन्त्रण सम्भव है। **डिमॉक** के अनुसार, 'प्रशासनिक कार्यों पर प्रक्रियाओं का ठीक-ठीक प्रयोग निश्चित करने में, विधानमण्डल द्वारा दी गयी शक्तियों की सीमा से अधिक कार्य पर रोक लगाने और जहाँ प्रशासनिक कार्य किसी तथ्य सम्बन्धी अभिलेख पर निर्भर हो वहाँ इस बात का निश्चय करने में अभिलेख के साक्ष्य पर्याप्त हैं या नहीं, न्यायालय को जाँच के अधिकार प्राप्त हैं।'

प्र.3. स्वतन्त्र नियामकीय आयोग तथा सरकारी विभागों के तीन भेद लिखिए।
Write the three differences between I.R. Commission and government departments.

उत्तर संयुक्त राज्य अमेरिका में स्वतन्त्र नियामक आयोगों का स्वरूप तथा कार्य पद्धति सरकारी विभागों से भिन्न है। आयोग तथा सरकारी विभागों में निम्नलिखित अन्तर है—

1. पहला भेद अध्यक्ष की संख्या का है। सरकारी विभागों का अध्यक्ष सदैव एक व्यक्ति होता है, किन्तु इन आयोगों में अनेक व्यक्ति होते हैं।
2. दूसरा भेद आयोग में विभिन्न पक्षों और दलों का प्रतिनिधित्व होता है। इसके सदस्यों को नियुक्त करते समय इस बात का ध्यान रखा जाता है कि इसमें संयुक्त राज्य अमेरिका के दोनों प्रमुख राजनीतिक दलों का प्रतिनिधित्व हो; आयोग जिस क्षेत्र में नियमन और नियन्त्रण स्थापित करता है उससे सम्बन्ध रखने वाले विभिन्न पक्षों के प्रतिनिधि भी इसमें सम्मिलित हों ताकि सबके हितों का ध्यान रखते हुए नियन्त्रण का कार्य किया जा सके। सरकारी विभागों में इस प्रकार से दोनों दलों का और विभिन्न पक्षों का प्रतिनिधित्व नहीं होता है।
3. तीसरा भेद यह है कि इन आयोगों के निर्णयों को सरकारी विभागों के निर्णयों की भाँति राष्ट्रपति को रद्द करने का अधिकार नहीं होता है।

TOUCH 'n' PASS

प्र.4. नियामकीय प्रक्रिया किस प्रकार होती है?
What is the type of regulatory procedure?

उत्तर इस कार्य को ये आयोग तीन प्रकार से करते हैं—

1. प्रथम, ऐसे नियम बनाना है, जिनसे यह पता लगाया जा सके कि कौन-सी दरें और व्यापारिक पद्धतियाँ अनुचित होंगी।
2. द्वितीय, प्रशासनिक साधनों का अवलम्बन है। ये साधन लाइसेन्स देना, निरीक्षण करना और आवश्यक नियमों का प्रसार एवं प्रचार करना है। इन उपायों से नियामक आयोग अपने नियमों को लागू और पालन करवाने का प्रयत्न करते हैं और यह देखते हैं कि उनके द्वारा बनाये गये नियमों का पालन सभी सम्बद्ध पक्षों द्वारा पूरी तरह से किया जा रहा है।
3. तृतीय, नियमों का उल्लंघन करने वालों को दण्ड देना है। इससे यह स्पष्ट है कि नियामक आयोग नियम बनाने, इनका पालन करवाने और पालन न करने वालों को दण्ड देने की व्यवस्था के अनेक प्रकार के कार्य करते हैं, किन्तु इन्हें करते समय ये सदैव सार्वजनिक हित या जनता के हित को दृष्टि में रखते हैं।

प्र.5. लाइन स्टाफ और सहायक एजेंसियाँ क्या है?
What is line staff and supports agencies?

उत्तर लाइन एजेंसियाँ सीधे तौर पर संगठनात्मक उद्देश्य की उपलब्धियों के लिए काम करती हैं, कर्मचारी एजेंसियाँ लाइन एजेंसियों को उनकी गतिविधियों में सलाह और सहायता देती हैं और सहायक एजेंसियाँ लाइन एजेंसियों को सामान्य हाउस कीपिंग सेवाएँ प्रदान करती हैं।

प्र.6. लाइन एजेंसियों के प्रकार क्या हैं?
What are the types of line agencies?

उत्तर सामान्यत: तीन प्रकार की लाइन एजेंसियाँ होती हैं जो विश्व के अधिकांश देशों में मुख्य रूप से प्रशासन का कार्य करती हैं। वे सरकारी विभाग, सार्वजनिक निगम और स्वतंत्र नियामक आयोग (आईआरसी) हैं।

प्र.7. सहायक एजेंसियों से आप क्या समझते हैं?
What do you understand by supporting agencies?

उत्तर सहायक एजेंसियाँ मूल रूप से विभागों के लिए आम सेवाएँ करती हैं लेकिन वे लोगों की सेवा नहीं करती हैं। वे लाइन एजेंसियों और विभागों की सेवा करते हैं। वे अपने कार्यों को पूरा करने में लाइन एजेंसियों की सहायता करते हैं। वे लाइन एजेंसियों के एजेंट के रूप में काम करते हैं।

प्र.8. स्टाफ अथॉरिटी क्या है?
What is employee authority?

उत्तर कर्मचारी प्राधिकरण लाइन प्रबंधकों को सलाह और अन्य सेवाओं का प्रावधान है। इन कर्मचारियों के पदों पर लोगों को लाइन कार्यों (जैसे उत्पादन और बिक्री) की सहायता करने का अधिकार है, लेकिन उन पर कोई अधिकार नहीं है।

प्र.9. स्वतंत्र नियामक आयोग से क्या तात्पर्य है?
What is meant by independent regulatory commission?

उत्तर स्वतंत्र विनियामक आयोग विशिष्ट रूप से अमेरिकी उपकरण है। निजी आर्थिक गतिविधियों का सार्वजनिक विनियमन। ऐसे नियमन एवं नियंत्रण की आवश्यकता है। उन्नीसवीं सदी के दौरान देश के बढ़ते औद्योगीकरण के साथ यह स्पष्ट हो गया।

प्र.10. स्वतंत्र नियामक आयोग की विशेषताएँ क्या हैं?
What are the features of independent regulatory commission?

उत्तर इन आयोगों के कार्य मिश्रित प्रकृति के हैं—प्रशासनिक, अर्ध-विधायी और अर्ध-न्यायिक। वे नियम और विनियम बनाते हैं, इन नियमों को क्रियान्वित करते हैं और अपने स्वयं के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनते हैं।

खण्ड-ब लघु उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. मुख्य कार्यपालिका से क्या तात्पर्य है?
What is the meaning of the chief executive?

उत्तर प्रत्येक देश में प्रशासन के शीर्ष पर एक अभिकरण होता है जिसे मुख्य कार्यपालिका (Chief Executive) कहा जाता है। व्यावसायिक संगठन के प्रशासनिक प्रमुख को 'महाप्रबन्धक' अथवा 'सामान्य प्रबन्धक' (General Manager) के नाम से

TOUCH 'n' PASS

सम्बोधित किया जाता है। जिस प्रकार व्यावसायिक संगठन में 'महाप्रबन्धक' व्यवसाय का पर्यवेक्षण, निर्देशन और नियन्त्रण करता है और उसी प्रकार 'मुख्य कार्यपालिका' राज्य के प्रशासकीय यन्त्र का पर्यवेक्षण, निदेशन और नियन्त्रण करती है। वह प्रशासन का राजनीतिक नेतृत्व भी करती है। किसी भी देश की मुख्य कार्यपालिका का रूप वहाँ की संवैधानिक व्यवस्था के अनुरूप निर्धारित होता है। मोटे तौर पर मुख्य कार्यपालिकाओं के यह रूप विश्व के प्रमुख देशों में प्रचलित हैं—**संसदीय-अध्यक्षात्मक, वास्तविक —नाममात्र की, एकल संसदीय—बहुल संसदीय**। संसदात्मक कार्यपालिका के ब्रिटेन और भारत प्रमुख उदाहरण हैं तथा अध्यक्षात्मक कार्यपालिका का सर्वोत्तम उदाहरण संयुक्त राज्य अमेरिका है। स्विट्जरलैण्ड में बहुल कार्यपालिका प्रचलित है।

मुख्य कार्यपालिका से तात्पर्य
(Meaning of the Chief Executive)

मुख्य कार्यपालिका से हमारा तात्पर्य उस व्यक्ति या व्यक्ति समूह से होता है जो किसी देश की प्रशासनिक व्यवस्था का अध्यक्ष होता है। राजकीय इच्छा की अभिव्यक्ति कार्यपालिका द्वारा होती है। प्रत्येक राज्य का प्रशासनिक संगठन पिरैमिड प्रकार का जिसमें आधार की व्यापकता ऊपर की ओर अग्रसर होते हुए शनैः-शनैः इतनी सीमित होती जाती है कि त्रिकोण के दोनों भाग एक बिन्दु पर जाकर मिल जाते हैं। मुख्य कार्यपालिका इसी प्रशासनिक पिरामिड का शिखर है। **डिमॉक** के अनुसार, 'मुख्य कार्यकारी कठिनाइयों का अन्त करने वाला, पर्यवेक्षक तथा आगामी कार्यक्रम का प्रवर्तक होता है।' कहीं पर राजा मुख्य प्रशासक होता है; जैसे—इंग्लैण्ड में, कहीं पर राष्ट्रपति जैसे, भारत तथा अमेरिका में और कहीं पर उसका स्वरूप एक समिति का होता है जैसे, स्विट्ज़रलैण्ड में। मुख्य कार्यपालक केवल राष्ट्रीय स्तर पर नहीं होते, संघात्मक शासन व्यवस्था में वे प्रान्तीय तथा स्थानीय स्तर पर भी पाए जाते हैं। कहीं पर वे बर्गोमास्टर (जर्मनी), मेयर (इंग्लैण्ड, अमेरिका), आदि कहलाते हैं तो कहीं पर वे सिटीफादर, प्रेसीडेण्ट, चेयरमैन, आदि कहलाते हैं। परन्तु राष्ट्रीय स्तर के मुख्य प्रशासक की शक्तियां इतनी व्यापक होती हैं कि ये सब उससे ही शक्तियां प्राप्त करते हैं।

लोक प्रशासन में मुख्य कार्यपालिका की स्थिति केन्द्रीय होती है। वह देश के प्रशासन का प्रधान होता है। इसे ही सम्पूर्ण प्रशासनिक प्रबन्ध व्यवस्था में नेतृत्व करना होता है। मुख्य कार्यपालिका के महत्त्व को इंगित करते हुए चार्ल्स बीअर्ड ने लिखा है कि 'उच्च-स्तरीय नीति के विकास में नेतृत्व प्रशासनिक प्रबन्धक के साथ इतना घुल-मिल गया है कि अधिकांश सरकारों में तथा प्रायः सभी व्यक्तिगत संगठनों में दोनों कार्यों को जान-बूझकर एक ही व्यक्ति को सौंप दिया गया है।'

अमेरिकी लेखकों ने व्यावसायिक क्षेत्र की पद्धति का अनुसरण करते हुए सरकारी शासन में सम्पूर्ण प्रशासन कार्य की देखभाल तथा संचालन करने वाले राष्ट्रपति को सामान्य प्रबन्धक (General Manager) का नाम दिया है। विलोबी ने अपनी प्रसिद्ध पुस्तक में यह बताया है कि जिस प्रकार व्यापारिक संगठनों में 'महाप्रबन्धक' प्रबन्ध-मण्डल की देख-रेख में उसके द्वारा निर्धारित की गयी नीतियों के अनुसार कारखाने का संचालन करता है, उसी प्रकार संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति कांग्रेस द्वारा निर्धारित की गयी नीति को क्रियान्वित करता है और उसका संचालन करता है। प्रशासन के प्रधान के रूप में राज्य के समूचे प्रशासनिक यन्त्र का नियन्त्रण, निरीक्षण, निदेशन और पर्यवेक्षण करना उसका कार्य होता है, अतः उसकी तुलना निजी उद्योग के किसी बड़े कारखाने के महाप्रबन्धक से की जा सकती हैं।

प्र.2. मुख्य कार्यपालिका की आवश्यकताओं का उल्लेख कीजिए।
Explain the needs for the chief executive.

उत्तर

मुख्य कार्यपालिका की आवश्यकता
(The Need for the Chief Executive)

डिक्शनरी ऑफ सोशल साइंसेज के अनुसार 'कार्यपालिका' या 'एक्जीक्यूटिव' का प्रयोग विशालतम अर्थ में सारे सरकारी शासन को चलाने वाले सभी अधिकारियों के लिए किया जाता है, इसे यह नाम देने का कारण है कि यह विधायिका द्वारा पास किए गए कानूनों को कार्यरूप में परिणत करती है।

लोक प्रशासन में मुख्य कार्यपालिका को ही सम्पूर्ण प्रशासनिक प्रबन्ध व्यवस्था में नेतृत्व करना होता है। इसकी आवश्यकता निम्नलिखित कारणों से स्पष्ट होती है—

1. प्रशासनिक विभागों में एकता बनाए रखने के लिए मुख्य कार्यपालिका का होना आवश्यक है। विशेषीकरण के कारण प्रशासनिक विभागों में होने वाले पारस्परिक संघर्ष का निपटारा जितनी कुशलता के साथ मुख्य कार्यपालक कर सकता है, उतनी कुशलता के साथ अन्य कोई अधिकारी नहीं कर सकता।

TOUCH 'n PASS

2. लोक प्रशासन को जनता के कल्याण के लिए अधिक-से-अधिक तथा उत्तम-से-उत्तम सेवाएँ सम्पन्न करनी चाहिए। ऐसा तभी किया जा सकता है जब कार्यपालिका शाखा में एकता रहे और एक बड़े केन्द्र को उत्तरदायी बना दिया जाए।
3. मुख्य कार्यपालिका द्वारा ही व्यवस्थापिका, जिसमें जन-प्रतिनिधि होते हैं, को प्रशासन के सम्बन्ध में समस्त सूचनाएं प्राप्त होती रहती हैं।
4. मुख्य कार्यपालिका में यदि प्रशासनिक सत्ता का केन्द्रीकरण कर दिया जाए तो इसे अपव्यय एवं दुर्व्यय को रोकने का महत्त्वपूर्ण साधन माना जाता है।
5. प्रशासन को मितव्ययिता एवं कार्यकुशलता के साथ चलाने के लिए शक्तियों को मुख्य कार्यपालिका में निहित करना आवश्यक है।

प्र.3. एकल और बहुल कार्यपालिका को समझाइए।
Explain the single and plural executives.

उत्तर

एकल और बहुल कार्यपालिका
(Single and Plural Executives)

संसदात्मक तथा अध्यक्षात्मक कार्यपालिकाओं को हम संगठन की दृष्टि से बहुल और एकल कार्यपालिका के नाम से भी पुकार सकते हैं। एकल कार्यपालिका से तात्पर्य कार्यपालिका के ऐसे संगठन से है जिसके अन्तर्गत निर्णयात्मक और अन्तिम रूप में कार्यपालिका की समस्त शक्ति किसी एक व्यक्ति के हाथों में केन्द्रित होती है। शासन प्रबन्ध की सुविधा के लिए कार्यपालिका शक्ति का विभाजन अवश्य ही किया जाता है, किन्तु अन्तिम रूप में सम्पूर्ण शासन-व्यवस्था के लिए कोई एक व्यक्ति ही उत्तरदायी होता है। वर्तमान समय में अमेरिका का राष्ट्रपति एकल कार्यपालिका का सर्वश्रेष्ठ उदाहरण है।

बहुल कार्यपालिका से तात्पर्य कार्यपालिका के ऐसे प्रकार से है जिसके अन्तर्गत अन्तिम रूप में कार्यपालिका शक्ति किसी एक व्यक्ति में निहित न होकर व्यक्तियों के एक समुदाय में निहित होती है। प्राचीन एथेन्स और स्पार्टा में इस प्रकार की बहुल कार्यपालिका थी और वर्तमान काल में स्विट्जरलैण्ड में इसी प्रकार की बहुल कार्यपालिका है। स्विट्जरलैण्ड में कार्यपालिका सत्ता सात सदस्यों की एक संघीय सरकार में निवास करती है और यह संघीय सरकार सामूहिक रूप से राज्य की कार्यपालिका प्रधान के रूप में कार्य करती है। इस सरकार का ही एक सदस्य वरिष्ठता के क्रम से एक वर्ष के लिए उसका अध्यक्ष चुन लिया जाता है, परन्तु अध्यक्ष का कार्य केवल सरकार की बैठकों का सभापतित्त्व करना मात्र है। उसकी शक्ति और स्थिति सरकार के अन्य सदस्यों के समान ही होती है। कतिपय विद्वानों का मत है कि इंग्लैण्ड व भारत आदि संसदीय शासनों की कार्यपालिका भी एकल कार्यपालिका के ही उदाहरण हैं। यद्यपि इन देशों में कार्यपालिका शक्ति मन्त्रिमण्डल के हाथों में होती है जो स्पष्ट रूप से बहुत सारे व्यक्तियों की एक संस्था है। किन्तु यह मन्त्रिपरिषद् सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के आधार पर एक इकाई की भाँति कार्य करती है और मन्त्रिपरिषद् का प्रधान मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष तथा प्रभावशाली नियन्त्रणकर्त्ता होता है। अत: प्रधानमन्त्री को कार्यपालिका का वास्तविक प्रधान कहा जा सकता है। इस प्रकार संसदीय शासन एकल कार्यपालिका के ही उदाहरण हैं।

प्र.4. नाममात्र की व वास्तविक कार्यपालिका को समझाइये।
Explain the nominal and real executives.

उत्तर

नाममात्र की व वास्तविक कार्यपालिका
(Nominal and Real Executives)

नाममात्र की कार्यपालिका से तात्पर्य उस पदाधिकारी से होता है, जिसे संविधान के द्वारा समस्त प्रशासनिक शक्ति प्रदान की गयी हो लेकिन जिसके द्वारा व्यवहार में इस प्रशासनिक शक्ति का प्रयोग अपने विवेक के अनुसार न किया जा सके। यद्यपि प्रशासन का सम्पूर्ण कार्य उसी के नाम पर होता है, किन्तु व्यवहार में इन कार्यों को वास्तविक कार्यपालिका द्वारा किया जाता है। दूसरे शब्दों में कहा जा सकता है कि नाममात्र का कार्यपालिका प्रधान राज करता है, शासन नहीं। भारत का राष्ट्रपति और इंग्लैण्ड का सम्राट नाममात्र की कार्यपालिका के ही उदाहरण हैं। मन्त्रिमण्डलात्मक या संसदात्मक शासन प्रणाली के अन्तर्गत संविधान द्वारा नाममात्र की कार्यपालिका को जो प्रशासनिक शक्ति प्रदान की जाती है, व्यवहार में इस शक्ति का प्रयोग जिन पदाधिकारियों के द्वारा किया जाता है, उसे वास्तविक कार्यपालिका कहा जाता है। यथार्थ में सम्पूर्ण प्रशासनिक शक्ति इस वास्तविक कार्यपालिका के हाथ में केन्द्रित होती है। इंग्लैण्ड और भारत की मन्त्रिपरिषद् इस प्रकार की वास्तविक कार्यपालिका के ही उदाहरण हैं।

राजनीतिक और स्थायी कार्यकारी (Political and Permanent Executives)

आधुनिक युग में कार्यकारी और प्रशासनिक कार्य बहुत जटिल हो गए हैं। उनके कुशलतापूर्वक सम्पादन के लिए यह आवश्यक हो गया है कि कार्यकारियों में पूर्ण सहयोग हो। हमारे कहने का अभिप्राय यह है कि जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि और प्रशिक्षित

TOUCH 'n' PASS

प्रशासक मिलकर कार्य करें। इनमें से प्रथम को प्राय: 'राजनीतिक कार्यकारी' कह देते हैं और दूसरे को 'स्थायी कार्यकारी'। राजनीतिक कार्यकारी का कार्यकाल निर्वाचन पर निर्भर होता है अथवा एक सीमित समय के लिए होता है, जबकि सार्वजनिक कर्मचारी आजीवन सेवा करते हैं। इससे हमारा आशय यह है कि वे सरकार की सेवा में उस समय तक रहते हैं जब तक वे अवकाश ग्रहण की आयु तक न पहुँच जाएँ। अत: शासकीय कार्यकारियों के कार्यकाल में अनेक राजनीतिक कार्यकारी आते और जाते रहते हैं। स्थायी कार्यकारियों से यह आशा की जाती है कि वे राजनीतिक दृष्टि से पूर्णत: निष्पक्ष रहेंगे और जो सरकार बनेगी उससे पूर्ण सहयोग करेंगे।

उत्तरदायी और अनुत्तरदायी कार्यकारी (Responsible and Non-Responsible Executives)

जिन देशों में कार्यकारी संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं उन्हें उत्तरदायी अथवा संसदीय कार्यकारी कहते हैं और जहाँ वे संसद के प्रति उत्तरदायी नहीं होते, उन्हें अनुत्तरदायी अथवा असंसदीय कार्यकारी कहते हैं। संसदीय कार्यकारी को संसद का विश्वास न रहने की दशा में पद से हटाया जा सकता है जबकि असंसदीय कार्यकारी को निश्चित अवधि की समाप्ति के पूर्व नहीं हटाया जा सकता।

प्र.5. सफल कार्यपालिका के गुणों का उल्लेख कीजिए।
Describe the qualities of a successful exective.

उत्तर

सफल कार्यपालिका के गुण
(Qualities of a Successful Executive)

चक्रवर्ती राजगोपालाचारी ने अच्छे प्रशासक के छ: मौलिक गुणों का उल्लेख किया है—

1. **सच्चरित्रता** (Truthfulness)—प्रशासक चरित्रवान होना चाहिए। 'मुख्य सचिव से लेकर निम्न कर्मचारी तक प्रत्येक स्तर पर चरित्र का महत्त्व उसी प्रकार है, जिस प्रकार जीवन में सूर्य के प्रकाश का महत्त्व है।'
2. **निर्णय लेने की क्षमता** (Power of taking decision)—एक सफल प्रशासक में यह गुण होना चाहिए कि वह दी गयी मन्त्रणा को परखकर विवेकानुसार सही निर्णय ले सके और उन्हें भली-भाँति क्रियान्वित कर सके।
3. **अधीनस्थ कर्मचारियों में विश्वास उत्पन्न करने की क्षमता** (Capability of generate confidence in subordinates workers)—एक कुशल प्रशासक में यह क्षमता होनी चाहिए कि वह अधीनस्थों में विश्वास उत्पन्न कर सके। उन्हें यह भरोसा होना चाहिए कि उनका स्वामी (Boss) कभी भी उनका साथ नहीं छोड़ेगा।
4. **निर्णय सम्बन्धी दृढ़ता एवं स्थिरता** (Determinance and stagnance regarding decision)—एक कुशल निष्पादक में यह गुण होना चाहिए कि वह एक बार सोच-समझकर ले लिए गए निर्णय पर डटा रहे और सामान्यत: उससे पीछे न हटे। उसके साथियों को उस पर इतना भरोसा होना चाहिए कि 'निर्णय लेने के बाद वह उससे विचलित नहीं होगा।'
5. **संयत स्वभाव** (Moderate nature)—प्रशासक को संयत स्वभाव वाला व्यक्ति होना चाहिए। 'बुरा स्वभाव दृढ़ता का सूचक नहीं होता तथा उससे कोई लाभ नहीं होता। उसका परिणाम यह होता है कि प्रशासक चारों ओर से निकम्मे लोगों से घिर जाता है, जिन्हें. क्रोध सहन करने की आदत होती है।'
6. **अधीनस्थ कर्मचारियों में सामाजिक उद्देश्य की भावना भरने की योग्यता** (Ability of filling social objective sentiments in subordinate workers)—अन्तत: प्रशासक में यह योग्यता होनी चाहिए कि वह विभिन्न स्तरों पर कार्य करने वाले अधीन कर्मचारियों में सामाजिक उद्देश्य की भावना भर सके। उसे इस बात पर ध्यान देना चाहिए कि उसके कर्मचारी यह भली-भाँति समझ लें कि वे किस ध्येय की पूर्ति के लिए कार्य कर रहे हैं और यह ध्येय पवित्र क्यों है?

प्र.6. सूत्र तथा स्टाफ के बीच भेद बताइए।
Give the distinction between line and staff.

उत्तर

सूत्र तथा स्टाफ के बीच भेद
(Distinction Between Line and Staff)

प्राथमिक तथा संस्थागत क्रियाओं के अन्तर के आधार पर अभिकरणों में भी भेद किया जाता है। अभिकरण (Agencies) दो प्रकार के होते हैं : सूत्र (Line) तथा स्टाफ (Staff)। मोटे तौर पर यह कहा जा सकता है कि 'सूत्र' अभिकरण वह अभिकरण है,

TOUCH 'n PASS

जो विभाग के प्राथमिक कार्य को सम्पन्न करता है। इसके विपरीत, 'स्टाफ' अथवा 'कार्मिक' अभिकरण वह अभिकरण है, जो विभाग के गृह प्रबन्ध सम्बन्धी या प्रबन्धात्मक कार्य को सम्पन्न करता है।

'स्टाफ' और 'लाइन' शब्दों को सैनिक प्रशासन की शब्दावली से ग्रहण किया गया है। सेना में दो प्रकार की इकाइयां होती हैं—सूत्र या लाइन इकाई (Line Units) तथा स्टाफ इकाई (Staff Units)। सूत्र इकाई में वे लोग आते हैं जो युद्ध के मैदान में सेना को आदेश देते हैं, उसका संचालन एवं नेतृत्व करते हैं। इनके पास वास्तविक शक्ति रहती है। ये सेना के मुख्य उद्देश्य (युद्ध में विजय प्राप्त करना) की प्राप्ति का कार्य करते हैं। इन अधिकारियों को 'लाइन' या 'सूत्र' अधिकारी की संज्ञा दी जाती है। वे अधिकारी पदसोपान की श्रृंखला से सम्बद्ध रहते हैं। उदाहरणार्थ, किसी भी सैनिक संगठन में सर्वोच्च शिखर पर सेनाध्यक्ष होता है तथा उसके नीचे क्रम से जनरल, कर्नल, मेजर, कैप्टन, लैफ्टिनेण्ट और सेकण्ड लैफ्टिनेण्ट रहते हैं।

परन्तु युद्धरत सेना के लिए रसद, दवाइयाँ, हथियार, गोला-बारूद, इत्यादि की जरूरत पड़ती है। इनके अतिरिक्त, उनके लिए डाक, अखबार, पत्रिकाओं, आदि का प्रबन्ध भी करना पड़ता है। इन सब चीजों की देखभाल 'स्टाफ' इकाई करती है। स्टाफ इकाइयाँ स्वत: युद्ध नहीं लड़तीं, परन्तु सेना के मुख्य उद्देश्य की प्राप्ति (यानी युद्ध में विजय प्राप्त करने) में अप्रत्यक्ष सहायता करती हैं। इनकी सहायता के बिना सैनिक युद्ध नहीं जीत सकते।

सूत्र और स्टाफ की धारणा सर्वप्रथम सैनिक संगठन में प्रचलित हुई तथा उस कल्पना को नागरिक संगठन और प्रशासन पर भी लागू किया गया। सूत्र और स्टाफ पृथक् क्रियाएँ हैं और दोनों में निम्नलिखित अन्तर हैं—

1. स्टाफ का सम्बन्ध सूत्र के प्रतिकूल परामर्श देने तथा नियोजन से है और सूत्र का सम्बन्ध कार्यों को करने से है।
2. स्टाफ अधिकारियों तथा स्टाफ इकाइयों एवं सूत्र अधिकारियों और सूत्र इकाइयों के मध्य दूसरा भेद यह है कि स्टाफ अधिकारी और स्टाफ इकाइयाँ सत्ता अथवा आदेश देने की शक्ति का प्रयोग नहीं करते। वे केबल परामर्श देते हैं तथा सहायता करते हैं। इसके विपरीत, सूत्र अधिकारी और सूत्र इकाइयाँ आदेश देने का कार्य करती हैं।
3. सूत्र क्रियात्मक है और स्टाफ संस्थागत है।
4. सूत्र का कर्त्तव्य लक्ष्य को प्राप्त करने से है तथा स्टाफ का कर्त्तव्य सूत्र को लक्ष्य प्राप्त करने योग्य बनाने से है।
5. स्टाफ सदा पृष्ठभूमि में रहता है, वह निर्णयों के लिए भूमिका तैयार करता है, परन्तु स्वयं निर्णय नहीं करता। निर्णय करने की समूची शक्ति सूत्र अधिकारियों के हाथों में ही होती है। सूत्र अभिकरण के व्यक्ति सामने से कार्य करते हैं।

प्र.7. लोक निगमों के लाभों व हानियों को लिखिए।
Write the advantages and disadvantages of public corporations.

उत्तर

लोक निगमों के लाभ
(Advantages of Public Corporations)

आजकल सरकारें लोक निगम को अन्य संगठनों की अपेक्षा अधिक मात्रा में अपना रही हैं, क्योंकि इस व्यवस्था में कुछ बड़े लाभ हैं जो इस प्रकार हैं—

1. **स्वायत्तता एवं स्वतन्त्रता** (Autonomy and Freedom)—लोक निगमों से पहला लाभ इसकी स्वायत्तता और स्वतन्त्रता है। ये अपने कार्य संचालन में सरकारी विभागों के नियमों, जटिल प्रक्रियाओं और लालफीताशाही से नहीं बंधे होते हैं, अत: अपने कार्य अधिक तेजी से कर सकते हैं। इनकी वित्तीय व्यवस्था सरकारी बजट से पृथक् रहती है। ये अपने दैनिक कार्यों में मन्त्रियों और सचिवों के नियन्त्रण से मुक्त रहते हैं। अत: शीघ्र गति से स्वतन्त्रतापूर्वक कार्य कर सकते हैं।
2. **राजनीतिक दबाव से मुक्त होना** (Free from political pressure)—लोक निगम राजनीति के दुष्प्रभावों से मुक्त होते हैं, क्योंकि इनके संचालन और प्रबन्ध की व्यवस्था सरकारी प्रबन्ध से पृथक् होती है। मन्त्री अपने विभागों के कार्य संचालन में जैसा राजनीतिक दबाव डाल सकते हैं, वैसा स्वतन्त्र रूप से कार्य करने वाले निगमों में नहीं डाला जा सकता है।
3. **निजी उद्योगों की भांति संचालन** (Implementation as private industries operation)—निगमों का संचालन निजी उद्योगों की भाँति किया जाता है। इनमें दक्ष कर्मचारियों को बड़ा प्रोत्साहन दिया जाता है, अच्छा काम करने पर उनकी सरकारी कर्मचारियों की तुलना में शीघ्र पदोन्नति और वेतन वृद्धि की जाती है। ऐसे कर्मचारियों से निगमों की कार्यकुशलता बहुत बढ़ जाती है।

TOUCH 'n PASS

4. **दक्षता तथा मितव्ययिता** (Dexterity and Frugality)—निगमों के कारण आर्थिक क्षेत्र में दक्षता तथा मितव्ययिता उत्पन्न होती है।
5. **सरकार के लिए अपने आर्थिक कार्यक्रमों को पूरा करना आसान**—लोक निगमों का यह भी एक महत्त्वपूर्ण लाभ है कि सरकार को व्यापारिक क्षेत्र में प्रत्यक्ष रूप से प्रविष्ट हुए बिना अपनी आर्थिक नीतियों को क्रियान्वित करने का अवसर प्राप्त हो जाता है।

लोक निगमों की हानियाँ
(Disadvantages of Public Corporations)

1. लोक निगम तथा सरकार में कई बार क्षेत्राधिकार की समस्या बनी रहती है
2. लोक निगमों का प्रयोग औद्योगिक व व्यापारिक कार्यों तक ही सीमित है।
3. निगम की धन सम्बन्धी स्वतन्त्रता के कारण भी आलोचना होती है। धन के व्यय पर किसी-न-किसी प्रकार का नियन्त्रण अवश्य होना चाहिए।
4. लोक निगमों के संचालक मण्डलों में सरकारी अधिकारियों की उपस्थिति से कार्यपालिका का हस्तक्षेप बढ़ने लगता है।
5. यद्यपि लोक निगम अपने दैनिक व आन्तरिक प्रशासन में मन्त्रियों के नियन्त्रण से मुक्त रहते हैं, परन्तु उनकी नीतियों का निर्धारण मन्त्रियों के द्वारा किया जाता है। दैनिक प्रशासन और नीति निर्धारण में स्पष्ट रेखा खींचना कठिन है। इसलिए कई बार मन्त्री तथा निगम के बीच संघर्ष चलता रहता है।

प्र.8. ब्यूरो बनाम मण्डलीय पद्धति का उल्लेख कीजिए।
Explain the head of the department/the single vs. plural head or bureau vs board system.

उत्तर विभागीय अध्यक्ष/एकल बनाम बहुल अध्यक्ष *अथवा* ब्यूरो बनाम मण्डलीय पद्धति
(The Headо of the Department/The Single Vs. Plural Head Or Bureau vs. Board System)

विभागीय संगठन के अध्यक्ष अथवा सर्वोच्च अधिकारी का पद बहुत महत्त्वपूर्ण होता है। विभागीय ढाँचे में अध्यक्ष का ठीक वही स्थान है, जो मस्तिष्क का मानव शरीर में होता है। समूचे विभाग में निदेशन एवं नियन्त्रण के लिए अध्यक्ष ही उत्तरदायी होता है। विभागाध्यक्ष उस व्यक्ति या व्यक्ति समूह को कहते हैं जो प्रशासनिक दृष्टि से विभाग का नेतृत्व या निदेशन करता है। इस विभागाध्यक्ष के सम्बन्ध में एक महत्त्वपूर्ण संगठनात्मक समस्या उत्पन्न होती है—अध्यक्ष एक अकेला व्यक्ति अर्थात् एकल होना चाहिए अथवा बहुल, जैसे कि मण्डल अथवा आयोग (Board or Commission)।

कुछ लोगों का कहना है कि अध्यक्ष केवल एक ही होना चाहिए; किन्तु दूसरे विचारक बहुल निकाय (Plural Body) का समर्थन करते हैं। संक्षेप में, इस विषय में दो पद्धतियाँ प्रचलित हैं—पहली में विभाग का अध्यक्ष एक व्यक्ति होता है, इसलिए इसे एकल पद्धति (Single System) कहा जाता है। इसका दूसरा नाम ब्यूरो पद्धति (Bureau System) है। दूसरी पद्धति में विभाग का अध्यक्ष एक व्यक्ति न होकर, अनेक व्यक्तियों का मण्डल (Board) अथवा आयोग (Commission) होता है। इसमें विभाग की सम्पूर्ण सत्ता अनेक व्यक्तियों के समूह में निहित होती है, अत: इसे बहुल (Plural) या मण्डलीय पद्धति (Board System) अथवा आयोग पद्धति (Commission) कहा जाता है।

ब्यूरो प्रणाली (Bureau System)

इस प्रणाली में विभागाध्यक्ष केवल एक व्यक्ति होता है। वह विभाग के पिरामिड जैसे आकार में सर्वोच्च शिखर पर ठीक उसी प्रकार विद्यमान रहता है, जैसे कि देश के सम्पूर्ण प्रशासन के पदसोपान शिखर पर मुख्य कार्यपालिका स्थित होती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में एक विभागीय अध्यक्ष के नीचे काम करने वाले विभागों को ब्यूरो कहा जाता है, अत: इस पद्धति को ब्यूरो पद्धति का नाम भी दिया जाता है। सामान्य रूप से यही पद्धति प्रचलित है। जहाँ तक भारत का सम्बन्ध है, यहाँ विभाग के शीर्ष स्तर पर प्राय: एक ही व्यक्ति रहता है। राजनीतिक दृष्टि से देखने पर यह व्यक्ति 'मन्त्री' है जो उस विभाग के लिए उत्तरदायी होता है और प्रशासनिक दृष्टि से यह व्यक्ति 'सचिव' है।

TOUCH 'n' PASS

खण्ड-स विस्तृत उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. कार्यपालिका के विभिन्न रूपों का वर्णन कीजिए।

Describe the different types of executive.

उत्तर

कार्यपालिका के विभिन्न रूप
(Different Types of Executive)

किसी भी देश की मुख्य कार्यपालिका का रूप वहाँ की संवैधानिक व्यवस्था के अनुरूप निर्धारित होता है। मोटे तौर पर मुख्य कार्यपालिकाओं के अधोलिखित रूप विश्व के प्रमुख देशों में प्रचलित हैं : संसदीय—अध्यक्षात्मक; वास्तविक—नाममात्र की; एकल संसदीय तथा बहुसंसदीय।

संसदात्मक तथा अध्यक्षात्मक कार्यपालिका
(Parliamentary and Presidential Executives)

संसदात्मक कार्यपालिका
(Parliamentary Chief Executives)

यह शासन की वह व्यवस्था है जिसके अन्तर्गत व्यवस्थापिका और कार्यपालिका परस्पर सम्बन्धित होती हैं और कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है। **गार्नर** के अनुसार, 'संसदात्मक शासन वह शासन प्रणाली है जिसमें वास्तविक कार्यपालिका अर्थात् मन्त्रिमण्डल व्यवस्थापिका अथवा उसके लोकप्रिय सदन के प्रति तथा अन्तिम रूप में निर्वाचक मण्डल के प्रति, अपनी राजनीतिक नीतियों तथा कार्यों के लिए कानूनी रूप से उत्तरदायी होता है और राज्य का प्रधान नाममात्र का तथा अनुत्तरदायी होता है।' इसी प्रकार **गैटल** लिखते हैं कि 'संसदात्मक शासन, शासन के उस रूप को कहते हैं जिसमें प्रधानमन्त्री और मन्त्रिपरिषद् अर्थात् वास्तविक कार्यपालिका अपने कार्यों के लिए कानूनी दृष्टि से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है।' इस शासन व्यवस्था को मन्त्रिमण्डलात्मक शासन या उत्तरदायी शासन के नाम से भी पुकारा जाता है। इसके अन्तर्गत कार्यपालिका शक्ति किसी एक व्यक्ति में निहित न होकर मन्त्रिमण्डल या कैबिनेट नामक एक समिति में निहित होती है, इसलिए इसे 'मन्त्रिमण्डलात्मक शासन' कहते हैं। इसके अतिरिक्त, इस शासन व्यवस्था में कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होने के कारण इसे उत्तरदायी शासन के नाम से भी पुकारा जाता है।

संसदात्मक शासन व्यवस्था का व्यावहारिक रूप
(The Practical form of Parliamentary Governance)

इसमें शासन का प्रधान (राजा या राष्ट्रपति) नाममात्र का प्रधान होता है और शासन वास्तविक प्रधान के रूप में मन्त्रिपरिषद् द्वारा कार्य किया जाता है। लोकप्रिय या निम्न सदन में जिस राजनीतिक दल को बहुमत प्राप्त हो, राज्य के प्रधान द्वारा उस राजनीतिक दल के नेता को प्रधानमन्त्री पद ग्रहण करने के लिए आमन्त्रित किया जाता है। मन्त्रिपरिषद् को सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के आधार पर काम करना होता है, इसलिए प्रधानमन्त्री साधारणतया अपने राजनीतिक दल में से मन्त्रिपरिषद् का निर्माण करता है। मन्त्रिपरिषद् के सदस्य व्यवस्थापिका में उपस्थित होकर कानून निर्माण के कार्य में भाग लेते हैं और व्यवस्थापिका प्रश्न पूछने तथा आलोचना करने के आधार पर मन्त्रिपरिषद् पर नियन्त्रण रखती है। विशेष परिस्थितियों में व्यवस्थापिका अविश्वास का प्रस्ताव पास कर मन्त्रिपरिषद् को भी पदच्युत कर सकती है और मन्त्रिपरिषद् को भी यह अधिकार होता है कि वह राज्य के प्रधान को व्यवस्थापिका के विघटन की सिफारिश करे। इंग्लैण्ड, भारत, आदि देशों में संसदात्मक शासन पद्धति ही है।

संसदात्मक कार्यपालिका की मुख्य विशेषताएँ
(Characteristics of Parliamentary Executive)

संसदात्मक कार्यपालिका की मुख्य विशेषताएँ निम्नलिखित कही जा सकती हैं—

1. **नाममात्र की तथा वास्तविक कार्यपालिका में भेद** (Difference between nominal and real Executive)—इस शासन-व्यवस्था में नाममात्र की व वास्तविक कार्यपालिका में भेद होता है। राज्य का प्रधान नाममात्र की कार्यपालिका होता है जबकि वास्तविक कार्यपालिका मन्त्रिपरिषद् होती है। नाममात्र की यह कार्यपालिका इंग्लैण्ड के सम्राट की तरह वंशक्रमानुगत या भारत के राष्ट्रपति की तरह निर्वाचित हो सकती है। प्रत्येक स्थिति में सैद्धान्तिक तौर पर

TOUCH 'n' PASS

यह पूर्ण शक्ति सम्पन्न होती है लेकिन व्यवहार में वह इन शक्तियों का प्रयोग अपने विवेक के अनुसार नहीं कर सकती। व्यवहार में उसकी इन शक्तियों का प्रयोग वास्तविक कार्यपालिका अर्थात् मन्त्रिपरिषद् द्वारा ही किया जाता है।

2. **व्यवस्थापिका व कार्यपालिका में घनिष्ठ सम्बन्ध** (Cordial Relation between legislature and Executives)—इसके अन्तर्गत व्यवस्थापिका और कार्यपालिका एक-दूसरे से पृथक् न होकर परस्पर घनिष्ठ रूप में सम्बन्धित होते हैं। कार्यपालिका की नियुक्ति व्यवस्थापिका में से ही की जाती है और कार्यपालिका अपने कार्यों और नीतियों के लिए व्यवस्थापिका के ही प्रति उत्तरदायी होती है। व्यवस्थापिका अविश्वास का प्रस्ताव पास कर कार्यपालिका को उसके पद से हटा सकती है। दूसरी ओर, कार्यपालिका केवल प्रशासन सम्बन्धी कार्य ही नहीं करती वरन् कानून निर्माण से सम्बन्धित सभी कार्यों में भी भाग लेती है।
3. **कार्यपालिका के कार्यकाल की अनिश्चितता** (Uncertainity of the tenure of Executive)—इस शासन-व्यवस्था में मन्त्रिपरिषद् का कार्यकाल निश्चित नहीं होता है। कार्यपालिका उसी समय तक अपने पद पर बनी रह सकती है जब तक कि उसे व्यवस्थापिका का विश्वास प्राप्त रहता है।
4. **सामूहिक उत्तरदायित्व** (Collective Responsibility)—संसदीय शासन में वास्तविक कार्यपालिका का निर्माण करने वाले मन्त्री सामूहिक रूप से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं। संसदीय शासन का नियम है 'सब एक के लिए तथा एक सबके लिए।' इसका अर्थ यह है कि मन्त्रिमण्डल में जब एक निर्णय हो जाता है तो प्रत्येक मन्त्री का कर्त्तव्य है कि उसका संसद और जनता में समर्थन करे चाहे मन्त्रिमण्डल की बैठक में वह इस निर्णय से सहमत था या असहमत।
5. **व्यक्तिगत उत्तरदायित्व** (Individual Responsibility)—प्रत्येक मन्त्री अपने अधीन विभाग का प्रबन्धक होता है। इस प्रकार उसे व्यक्तिगत रूप से उस विभाग को सुयोग्य ढंग से चलाने के लिए विधानमण्डल के प्रति उत्तरदायी रहना होता है।
6. **प्रधानमन्त्री का नेतृत्व** (Leadership of Prime Minister)—संसदीय शासन में प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का नेता होता है। वह मन्त्रिमण्डल रूपी मेहराब की आधारशिला है।

अध्यक्षात्मक कार्यपालिका (Presidential Executive)

जिस शासन-व्यवस्था के अन्तर्गत कार्यपालिका विभाग व्यवस्थापक विभाग से सर्वथा पृथक् होता है और कार्यपालिका विभाग का प्रधान एक ऐसा व्यक्ति होता है जो व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होता, उसे अध्यक्षात्मक शासन कहते हैं। **गार्नर** के अनुसार, 'अध्यक्षात्मक सरकार वह होती है जिसमें कार्यपालिका अर्थात् राज्य का अध्यक्ष तथा उसके मन्त्री अपनी अवधि के बारे में संविधान की दृष्टि से विधानमण्डल से स्वतन्त्र होते हैं और अपनी राजनीतिक नीतियों के बारे में उसके प्रति अनुत्तरदायी होते हैं।' **गैटल** लिखते हैं कि 'अध्यक्षात्मक शासन वह प्रणाली है जिसमें कार्यपालिका प्रधान अपने कार्यकाल और बहुत कुछ सीमा तक अपनी नीतियों और कार्यों के बारे में विधानमण्डल से स्वतन्त्र होता है।' अमेरिका, ब्राजील और दक्षिणी अमेरिका के कतिपय राज्यों में इसी प्रकार की शासन-व्यवस्था है।

इस शासन-व्यवस्था के अन्तर्गत कार्यपालिका के प्रधान अर्थात राष्ट्रपति को देश के नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुना जाता है। निर्वाचित होने के बाद राष्ट्रपति किन्हीं भी व्यक्तियों को मन्त्रिपद पर नियुक्त कर सकता है और इस प्रकार मन्त्रिपरिषद् का निर्माण होता है। मन्त्रिपरिषद् में सामूहिक उत्तरदायित्व की व्यवस्था नहीं होती और ये मन्त्री व्यक्तिगत रूप से राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होते हैं। मन्त्रिपरिषद् का अस्तित्त्व और कार्य सम्पूर्णतया राष्ट्रपति पर ही निर्भर करते हैं। राष्ट्रपति या मन्त्रिपरिषद् व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होते और राष्ट्रपति कांग्रेस के नियन्त्रण से पृथक् रहकर शासन शक्ति का संचालन करता है। राष्ट्रपति या मन्त्रिपरिषद् के सदस्य व्यवस्थापिका की कार्यवाहियों में भाग नहीं लेते और संसदीय शासन के समान कार्यपालिका व्यवस्थापिका का विघटन भी नहीं कर सकती।

अध्यक्षात्मक कार्यपालिका की मुख्य विशेषताएँ (Characteristics of Presidential Executive)

अध्यक्षात्मक कार्यपालिका की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं—

1. **कार्यपालिका और व्यवस्थापिका का पृथक्करण** (Separation of Executive and Legislature)—यह शासन-व्यवस्था मॉण्टेस्क्यू के शक्ति-पृथक्करण सिद्धान्त पर आधारित है और इसके अन्तर्गत कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका एक-दूसरे से स्वतन्त्र रहती हैं। व्यवस्थापिका के अविश्वास एवं निन्दा प्रस्तावों का कार्यपालिका पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता और न ही कार्यपालिका कानून निर्माण सम्बन्धी कार्यों में भाग लेती है।

2. **नाममात्र की और वास्तविक कार्यपालिका अलग-अलग नहीं** (Nominal and Real Executive are not differ)—अध्यक्षात्मक शासन में संसदीय शासन के समान नाममात्र की एवं वास्तविक कार्यपालिका अलग-अलग नहीं होते हैं। राष्ट्रपति, जो देश का वैधानिक प्रधान होता है, वास्तविक रूप में कार्यपालिका की सभी शक्तियों का उपयोग करता है।
3. **कार्यपालिका के कार्यकाल की निश्चितता** (Cortainity in the tenure of Executive)—कार्यपालिका के प्रधान का निर्वाचन एक निश्चित समय के लिए किया जाता है और उसके कार्यकाल पर व्यवस्थापिका के विश्वास-अविश्वास का कोई प्रभाव नहीं पड़ता। सिवाय महाभियोग (Impeachment) के उसे उसकी कार्यावधि के पूर्व उसके पद से नहीं हटाया जा सकता है। अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था की मन्त्रिपरिषद् के सदस्य केवल राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होते हैं, अन्य किसी के प्रति नहीं।

संसदात्मक तथा अध्यक्षात्मक कार्यपालिका में अन्तर (Difference between Parliamentary and Presidential Executive)

संसदात्मक तथा अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्थाओं में वास्तविक प्रमुख कार्यकारी के पद का अध्ययन करने पर हमें उनके बीच कतिपय महत्त्वपूर्ण अन्तर ज्ञात होते हैं—

1. **कार्यपालिका प्रधान की स्थिति में अन्तर** (Difference in status of Executive Head)—संसदात्मक शासन में कार्यपालिका प्रधान कार्यपालिका का नाममात्र का प्रधान होता है। सैद्धान्तिक दृष्टि से वह पूर्ण शक्ति-सम्पन्न होता है, लेकिन व्यवहार में उसकी इन शक्तियों का प्रयोग मन्त्रिपरिषद् के द्वारा ही किया जाता है। लेकिन अध्यक्षात्मक शासन में कार्यपालिका का प्रधान केवल औपचारिक ही नहीं वरन् वास्तविक प्रधान भी होता है। वहीं मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों को नियुक्त करता है और ये सदस्य पूर्णतया उसके अधीन होते हैं। इंग्लैण्ड के सम्राट और अमेरिका के राष्ट्रपति में यह अन्तर स्पष्ट रूप से देखा जा सकता है।
2. **व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के पारस्परिक सम्बन्ध के विषय में अन्तर** (Difference in Mutual relation regarding to Legislature and Executive)—संसदात्मक शासन में कार्यपालिका का निर्माण व्यवस्थापिका में से किया जाता है और यह व्यवस्थापिका के प्रति ही उत्तरदायी होती है। कार्यपालिका के सदस्य विधानमण्डल में उपस्थित होते हैं और कानून निर्माण सम्बन्धी सभी कार्यों में भाग लेते हैं। लेकिन अध्यक्षात्मक शासनशक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित है। इसके अन्तर्गत कार्यपालिका का निर्माण व्यवस्थापिका में से स्वतन्त्र रूप में किया जाता है। कार्यपालिका के सदस्य सामान्यतया व्यवस्थापिका में उपस्थित नहीं हो सकते और विधि निर्माण सम्बन्धी कार्यों में भाग नहीं ले सकते हैं।
3. **कार्यकाल सम्बन्धी अन्तर** (Difference regarding in Tenure)—संसदात्मक शासन में कार्यपालिका का कार्यकाल निश्चित नहीं होता और व्यवस्थापिका अविश्वास का प्रस्ताव पास कर कभी भी कार्यपालिका को पदच्युत कर सकती है। लेकिन अध्यक्षात्मक शासन में कार्यपालिका का कार्यकाल निश्चित होता है और महाभियोग के अतिरिक्त अन्य किसी प्रकार से कार्यपालिका को पदच्युत नहीं किया जा सकता है। व्यवहार में महाभियोग की पद्धति को अपनाना अत्यधिक कठिन होता है।
4. **मन्त्रियों की स्थिति से सम्बन्धित अन्तर** (Difference regarding in the status of Ministers)—संसदात्मक शासन में मन्त्रियों की स्थिति बहुत उच्च होती है। वे अपने विभाग में सर्वेसर्वा होते हैं और कानून निर्माण कार्य पर भी पर्याप्त प्रभाव रखते हैं, किन्तु अध्यक्षात्मक शासन में मन्त्रियों की स्थिति इतनी उच्च नहीं होती। ये मन्त्री पूर्णतया राष्ट्रपति के अधीन होते हैं और कानून निर्माण पर इनके द्वारा कोई प्रभाव नहीं डाला जा सकता। वस्तुत: ये मन्त्री न होकर विभागीय सचिव होते हैं।

इस तुलनात्मक विवेचन के आधार पर कहा जा सकता है कि संसदात्मक शासन अध्यक्षात्मक शासन की तुलना में अधिक लोकप्रिय है। यूरोप, एशिया व अफ्रीका महाद्वीप के अधिकांश राज्यों तथा ऑस्ट्रेलिया, कनाडा, उत्तरी अमेरिका के अनेक राज्यों द्वारा इसे अपनाया गया है। अध्यक्षात्मक शासन की लोकप्रियता अब तक संयुक्त राज्य अमेरिका व लैटिन अमेरिका के राज्यों तक ही सीमित है।

TOUCH 'n PASS

प्र.2. स्टाफ अभिकरण का विस्तार से वर्णन कीजिए।
Describe the staff agency in detail.

उत्तर

स्टाफ अभिकरण
(Staff Agency)

स्टाफ कार्य की प्रकृति का सही-सही वर्णन उसके शाब्दिक अर्थ में मिलता है। अंग्रेजी में स्टाफ का अर्थ छड़ी अथवा हाथ का ऐसा इण्डा है, जिस पर चलते समय शरीर का बोझ डाला जा सके, परन्तु जो स्वयं यह निर्णय न कर सके कि कब चलना है और किस दिशा में चलना है। दूसरे शब्दों में, जिस प्रकार एक वृद्ध व्यक्ति छड़ी का सहारा लेकर चलता है, उसी प्रकार संगठन में सूत्र अभिकरण स्टाफ अभिकरणों का सहारा लेकर संगठन को चलाते हैं। स्टाफ अभिकरणों का कार्य गृह प्रबन्ध सम्बन्धी (House-Keeping) अथवा प्रबन्ध सम्बन्धी (Managerial) सेवाएँ सम्पन्न करना है, जिससे कि मुख्य उद्देश्य की पूर्ति हो सके। स्टाफ अभिकरण प्रशासनिक पदसोपान से पृथक् रहते हैं।

प्रो. ह्वाइट के अनुसार, 'स्टाफ उच्च श्रेणी के पदाधिकारी को परामर्श देने वाला एक अभिकरण होता है, जिसकी कोई क्रियात्मक जिम्मेदारी नहीं होती।' **मूने** के शब्दों में, 'स्टाफ कार्यपालिका के व्यक्तित्व का ही विस्तार है। इसका अर्थ है अधिक आँखें, अधिक कान और अधिक हाथ जो कि उसको योजना बनाने तथा क्रियान्वित करने में उसे सहायता दे सकें। **हेनरी फेयोल** के शब्दों में, '....यह एक सहायता है.... यह प्रबन्धक के व्यक्तित्व का एक प्रकार से विस्तार है जिससे कि अपने कर्त्तव्यों को पूरा करने में उसे सहायता मिल सके। एक पुरानी ब्रिटिश सैनिक कहावत के अनुसार, '(स्टाफ सेवाएँ) वे खच्चर हैं जो युद्ध लड़ने वाले खच्चरों के लिए सामग्री ढोते हैं।'

उपर्युक्त परिभाषाओं से यह प्रकट होता है कि स्टाफ का कार्य परामर्श देना तथा सहायता पहुँचाना है। **ऑलीवर शैल्डन** के शब्दों में, 'स्टाफ 'संगठन' को 'विचार' के लिए जान-बूझकर बनाया जाता है, ठीक उसी प्रकार जैसे कि सूत्र संगठन क्रियान्वयन के लिए होता है।' परन्तु नूतन प्रवृत्ति यह है कि स्टाफ तथा सूत्र के इस भेद को बढ़ा-चढ़ा कर प्रस्तुत नहीं करना चाहिए, क्योंकि प्रशासनिक क्रियाओं को स्पष्टत: सूत्र तथा स्टाफ की पूर्णत: पृथक्-पृथक् इकाइयों में विभाजित करना प्राय: असम्भव है। भारतीय प्रशासन के सन्दर्भ में **पॉल एपिलबी** का ऐसा ही निष्कर्ष यहाँ दृष्टव्य है, 'यहाँ ऐसी कोई शब्दावली तथा ऐसा कोई ढाँचा नहीं है जो कि 'सूत्र' तथा 'स्टाफ' के बीच भेद कर सके। भारत में ये शब्द संगठन के ढाँचे में प्रयुक्त नहीं किए जा सकते।' पुनश्च:, 'प्रतिरक्षा, विदेशी मामलों तथा केन्द्रीय करों के संग्रह को छोड़कर, लगभग सम्पूर्ण केन्द्र एक बड़ा 'स्टाफ' संगठन है। इन्हें तथा कुछ अन्य अपवादों को छोड़कर नयी दिल्ली में कोई भी सूत्र कार्य नहीं है। दूसरे शब्दों में, इन अपवादों को छोड़कर केन्द्र सरकार में कोई वास्तविक तथा पूर्ण प्रशासन नहीं है।'

स्टाफ अभिकरण की आवश्यकता (Needs of Staff Agency)

विशाल संगठनों के भीतर इतनी अधिक क्रियाएँ होती हैं कि एक व्यक्ति (मुख्य कार्यकारी) के लिए यह सम्भव नहीं रहता कि वह उन सबको पूरा कर सके। **मूने** के मतानुसार, 'मुख्य प्रशासक को सदैव ही बहुत-सी बातों के बारे में तथा बहुत-से तथ्यों पर विचार करना होता है और समस्याओं के निवारण के लिए विशिष्ट प्रकार के ज्ञान एवं निपुणता की आवश्यकता होती है, अत: किसी एक व्यक्ति के लिए यह सम्भव नहीं होता कि वह बिना किसी सहायता के सम्पूर्ण उत्तरदायित्वों का निर्वाह कर सके।' मुख्य प्रशासक अपने महान कर्त्तव्यों एवं दायित्वों का निर्वाह दूसरे व्यक्तियों की सहायता से करते हैं। प्रशासनिक इकाई या जो अधिकारी उसे सहायता देते हैं, वे स्टाफ अधिकारी व स्टाफ अभिकरण कहलाते हैं। मुख्य प्रशासक को अपने विविध कार्यों को सम्पन्न करने, सहायता, विशिष्ट परामर्श तथा तथ्यों एवं आँकड़ों की आवश्यकता होती है। ये सब कार्य उसके लिए स्टाफ इकाइयों द्वारा सम्पन्न किए जाते हैं। स्टाफ कार्य का सार है विचार (Thought)। स्टाफ कार्य कार्यात्मक विशेषीकरण का समानार्थक बन गया है। स्टाफ का व्यक्ति अपना अधिकांश समय सामग्री एकत्र करने, उसका अध्ययन करने तथा बौद्धिक प्रक्रियाओं द्वारा उससे कुछ समाधान प्रस्तुत करने में लगाता है। वह संगठन की विचार करने व नियोजन करने वाली भुजा है।

स्टाफ अभिकरण के कार्य (Function of Staff Agency)

स्टाफ इकाइयों का सम्बन्ध प्रशासन के संस्थागत या गृह प्रबन्ध कार्यों से होता हैं। स्टाफ अभिकरण 'लाइन' को योजना बनाने में सहायता देता है, परामर्श देता है और तथ्यान्वेषण के द्वारा हर प्रकार से मदद पहुँचाता है।

मूने ने स्टाफ अभिकरण के कार्यों के तीन पहलू माने हैं—(1) सूचना सम्बन्धी (Informative) (2) परामर्श सम्बन्धी (Advisory) तथा (3) पर्यवेक्षण सम्बन्धी (Supervisory)।

TOUCH 'n' PASS

सूचना सम्बन्धी कार्य से आशय है कि स्टाफ अभिकरण सूत्र अधिकारी को आवश्यक सूचनाएँ प्रदान करता है, जिससे उसे संगठन के प्राथमिक काम को करने में सहायता मिलती है। स्टाफ अभिकरण सम्बन्धित तथ्यों को इकट्ठा करता है और उन्हें सूत्र अधिकारी के समक्ष प्रस्तुत करता है।

परामर्श सम्बन्धी कार्य से आशय यह है कि स्टाफ अभिकरण सूत्र अभिकरण को प्रशासन के प्रत्येक कार्य के सम्बन्ध में अपनी राय देता है। इससे निर्णय लेने में सुविधा होती है। स्टाफ द्वारा दिए गए परामर्श को मानना या न मानना सूत्र अभिकरण पर निर्भर करता है, किन्तु स्टाफ अधिकारी का यह कर्त्तव्य है कि वह सूत्र अधिकारी को सलाह दे।

पर्यवेक्षण सम्बन्धी कार्य से आशय यह है कि स्टाफ अभिकरण यह देखें कि उच्च श्रेणी के सूत्र अधिकारी के निर्णय अधीनस्थ कर्मचारियों तक पहुँचें और क्रियान्वित किए जाएँ। कार्य के निष्पादन में यदि कठिनाइयाँ उत्पन्न हों तो उन्हें दूर करने का प्रयास करना भी स्टाफ का काम है।

फिफनर ने स्टाफ के सात कार्यों का उल्लेख किया है : 1. सूत्र अभिकरण को परामर्श देना; 2. प्रशासन में समन्वय स्थापित करना; 3. खोज तथा अन्वेषण करना; 4. योजनाएँ बनाना; 5. लोक सम्पर्क स्थापित करना तथा सूचनाएँ एकत्रित करना; 6. विभागों की सहायता करना; 7. विभागीय अध्यक्ष से प्राप्त शक्तियों को उनकी सीमाओं के अन्तर्गत क्रियान्वित करना।

ह्वाइट के अनुसार, 'सिविल स्टाफ का कार्य है....प्रशासनिक समस्याओं का अध्ययन करना, योजना बनाना, परामर्श देना, अवलोकन करना, परन्तु कार्य का निदेश करना नहीं।'

डॉ० महादेव प्रसाद के अनुसार, 'वास्तव में, यह सत्य है कि स्टाफ इकाइयाँ प्रमुख कार्यकारी के कार्यभार को दो प्रकार से हल्का करती हैं-प्रथम, आदेश के समस्त ब्योरे सहित आदेश को तैयार करना, उसे जारी करना, अन्य आवश्यक प्रबन्ध करना। दूसरा, नियन्त्रण का समूचा ब्योरा देना जैसे यह देखना कि प्रमुख कार्यकारी द्वारा जारी किए गए आदेश का पालन हो रहा है या नहीं? इस प्रकार स्टाफ कार्य में निरीक्षण, कठिनाई निवारण तथा समन्वय के कार्यों का समावेश होता है।'

स्टाफ अभिकरणों के प्रकार (Kinds of Staff Agencies)

स्टाफ को तीन वर्गों में विभाजित किया जाता है : (1) सामान्य स्टाफ (2) सहायक स्टाफ तथा (3) तकनीकी स्टाफ। **फिफनर** तथा **प्रेस्थस** स्टाफ अभिकरण के स्थान पर 'कर्मचारी वर्ग का कार्य' शब्दनाम को अधिक पसन्द करते हैं और इसको तीन प्रकारों में वर्गीकृत करते हैं—सामान्य कर्मचारी वर्ग, तकनीकी कर्मचारी वर्ग तथा सहायक कर्मचारी वर्ग।

1. **सामान्य स्टाफ** (General Staff)—मुख्य निष्पादक अथवा कार्यपालिका को प्रशासनिक कार्यों के सम्पादन में सामान्य रूप से सहायता पहुँचाने वाले कर्मचारी वर्ग को 'सामान्य स्टाफ' के नाम से पुकारा जाता है। यह परामर्श देता है, तथ्यों को इकट्ठा करता है तथा महत्त्वपूर्ण विषयों को विचार के लिए कार्यपालिका के सम्मुख प्रस्तुत करता है। प्रत्येक देश में इस वर्ग के मन्त्रणा अभिकरण का प्रावधान किया जाता है। भारत में मुख्य कार्यपालिका का सामान्य स्टाफ इस प्रकार है—
(i) मन्त्रिमण्डल सचिवालय (ii) प्रधानमन्त्री कार्यालय (iii) वित्त मन्त्रालय (iv) योजना आयोग (v) गृह मन्त्रालय (vi) संगठन तथा प्रणाली संभाग (vii) केन्द्रीय सांख्यिकीय संगठन (viii) विश्वविद्यालय अनुदान आयोग (ix) लोक सेवा आयोग, इत्यादि। इंग्लैण्ड में ब्रिटिश राजकोश एवं ह्वाइट हाल तथा अमेरिका में ह्वाइट हाउस कार्यालय तथा बजट ब्यूरो सामान्य स्टाफ अभिकरणों के सर्वश्रेष्ठ उदाहरण हैं। **हेनरी फेयोल** ने इन मन्त्रणा अभिकरणों की अपरिहार्यता का वर्णन निम्न शब्दों में किया है: 'कार्य करने के विषय में उनकी योग्यता तथा क्षमता कुछ भी हो, बड़े उद्यमों के प्रधान अपने सभी दायित्वों को अकेले कभी पूरा नहीं कर सकते। इसी कारण बाध्य होकर उन्हें ऐसे मनुष्यों का सहारा लेना पड़ता है जिनके पास शक्ति, योग्यता तथा समय है, जिनके स्वयं प्रधान के पास न होने की सम्भावना है। बस मनुष्यों का यही समूह प्रबन्ध में कर्मचारी वर्ग का संगठन करता है। यह प्रबन्धक के व्यक्तित्व की सहायता, सम्बलन और विस्तार है जो कर्त्तव्यों के फलन में प्रबन्धक की सहायता करते हैं। केवल बड़े-बड़े उद्यमों में ही यह कर्मचारी वर्ग एक पृथक् निकाय दिखाई पड़ता है और उद्यम के महत्त्व के साथ ही इसका महत्त्व बढ़ता जाता है।
सामान्य स्टाफ कर्मचारी अपना कार्य दक्षता एवं कुशलता के साथ कर सकें, इसके लिए उनमें निम्नलिखित गुणों का होना आवश्यक है : (i) प्रत्येक मामले के बारे में समुचित ज्ञान; (ii) सहयोग के साथ कार्य करने, बातचीत चलाने तथा विचार-विमर्श करने की क्षमता; (iii) महत्त्वाकांक्षी तथा प्रसिद्धि प्राप्त करने की प्रवृत्तियों से दूर रहना; (iv) उन्हें धैर्यवान, सहनशील, परिश्रमी, गम्भीर, आज्ञाकारी एवं लगनशील होना चाहिए; (v) उनमें किसी समस्या को प्रशासन की सम्पूर्ण आवश्यकताओं के प्रसंग में मूल्यांकन करने की सामर्थ्य होनी चाहिए; (vi) वे ऐसे लोगों में से भर्ती किए जाने चाहिए जो दूसरों के साथ कदम मिलाकर चलने की कला में निपुण हों; (vii) उनमें दूसरों को समझने का गुण हों और वे अपने

TOUCH 'n PASS

विचारों को स्पष्टत: तथा प्रबलता के साथ व्यक्त करने का साहस रखते हों; (viii) उनमें अपना नाम गुप्त रखने का उत्साह हो क्योंकि स्टाफ सदा पृष्ठभूमि में रहता है।

2. **तकनीकी स्टाफ** (Technical Staff)—इस श्रेणी के स्टाफ में वे कर्मचारी आते हैं जिन्हें कुछ विशिष्ट तकनीकी ज्ञान प्राप्त है। मुख्य कार्यकारी को प्रशासन में प्राविधिक मामलों को भी निपटाना पड़ता है। ऐसे मामलों में उन्हें तकनीकी परामर्श देने के लिए कतिपय विशेषज्ञों को रखा जाता है। संक्षेप में, तकनीकी स्टाफ विशेष प्रकार का होता है और इसमें चिकित्सक, शिक्षाशास्त्री, वकील, मनोवैज्ञानिक, इत्यादि लोग आते हैं। आधुनिक वैज्ञानिक युग में मुख्य कार्यकारी के लिए तकनीकी कर्मचारियों से परामर्श लेने की आवश्यकता दिन-प्रतिदिन बढ़ती जा रही है।
3. **सहायक स्टाफ** (Auxiliary Staff)—विभिन्न विभागों में कई सामान्य समस्याएँ होती हैं, जैसे, आय-व्यय सम्बन्धी कार्य, हिसाब-किताब की जाँच करने का कार्य, कर्मचारियों की नियुक्ति, मुद्रण, आदि। पहले विभाग अपने ये कार्य अलग-अलग किया करते थे। किन्तु हाल में यह सोचा गया कि इन सामान्य समस्याओं के लिए 'सामान्य अभिकरण' स्थापित करना अधिक सुविधाजनक एवं लाभप्रद होगा। ऐसा करने से पहला लाभ तो यह है कि इन कार्यों के सम्बन्ध में समस्त विभागों में एकरूपता स्थापित की जा सकेगी। अत: आधुनिक समय में, विभागों के सामान्य कार्यों के सम्पादन के लिए सामान्य अभिकरण स्थापित कर दिए गए हैं। इससे धन, समय और शक्ति की काफी बचत होगी और विभिन्न विभागों में कार्य का दुहराव नहीं होने पाता।

सहायक स्टाफ की सेवा प्रधान सेवा न होकर गौण सेवा होती है, अर्थात् वह विभाग के प्रमुख कार्य का प्रत्यक्ष अंग नहीं होती है। **विलोबी** ने इन सेवाओं को संस्थामूलक अथवा गृह सम्बन्धी क्रियाओं के नाम से पुकारा है। **ह्वाइट** ने इन्हें सहायक सेवा कहा है। गृह प्रबन्ध अथवा सहायक सेवाएँ उन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए सम्पन्न की जाती हैं जिनके लिए विभाग कायम किए जाते हैं। ये क्रियाएँ उद्देश्य की प्राप्ति का साधन कही जा सकती हैं।

हमारे देश में कुछ सहायक अभिकरण इस प्रकार हैं—लोक सेवा आयोग, भारत सरकार का प्रेस, केन्द्रीय संस्थापना मण्डल, प्रकाशन ब्यूरो, लोक निर्माण विभाग, लेखा एवं लेखा परीक्षा विभाग, इत्यादि। ये सहायक अभिकरण प्रशासन के प्राथमिक अभिकरण नहीं हैं। ये अभिकरण प्रशासनिक विभागों के सहायक एवं पूरक होते हैं। **ह्वाइट** के शब्दों में, 'ये सूत्र अभिकरणों की सेवा करते हैं। वे आवश्यक सामान्य कार्यों को सम्पन्न करके उन्हें सहायता पहुँचाते हैं—जैसे कि माल तथा सामग्री खरीदकर, सरकारी मुद्रण के ठेके लेकर, वास्तविक सम्पदा खरीदकर तथा इस प्रकार के अन्य कार्य सम्पन्न करके।'

सहायक अभिकरण तथा स्टाफ अभिकरण में भेद
(Difference between Support Agency and Staff Agency)

साइमन, आदि के अनुसार, 'अधिकांश मामलों में सहायक तथा स्टाफ कार्यों के बीच विभाजन रेखा खींचना असम्भव होता है।' सहायक तथा स्टाफ अभिकरण कई दृष्टियों से समान होते हैं। उदाहरणार्थ—(i) दोनों सूत्र अभिकरणों को सहायता पहुँचाते हैं, ताकि वह विभाग के मुख्य उद्देश्य की प्राप्ति कर सकें। उनकी अपनी स्वयं कोई वैध स्थिति नहीं होती। **ह्वाइट** के शब्दों में, 'स्टाफ और सहायक दोनों अभिकरणों का अस्तित्त्व इसीलिए है कि केन्द्रीय निष्पादकीय अभिकरणों अर्थात् सूत्र विभागों के कार्य को सरल बनाएँ।' (ii) दोनों विभाग के गृह प्रबन्ध सम्बन्धी कार्यों को करते हैं। वे सूत्र अधिकारियों की सेवा करने वाले गौण अभिकरण हैं। **ह्वाइट** के अनुसार, 'एक विशाल एवं जटिल संगठन में स्टाफ और सहायक दोनों प्रकार के अभिकरण आवश्यक रहते हैं, किन्तु वे गौण होते हैं। ये सूत्र अभिकरण की सेवा करते हैं। सूत्र अभिकरण जनता की सेवा करता है।' (iii) सूत्र अभिकरण की तुलना में वे दोनों अभिकरण अकार्यात्मक (Non-operating) होते हैं। दूसरे शब्दों में, वे संगठन का प्राथमिक कार्य नहीं करते।

कभी-कभी स्टाफ तथा सहायक क्रियाओं के बीच भेद किया जाता है। यह कहा जाता है कि स्टाफ क्रिया परामर्श देने वाली क्रिया है, जबकि सहायक अभिकरण बजट, कर्मचारी वर्ग तथा नियोजन, आदि से सम्बन्धित कुछ सेवाएँ सम्पन्न करते हैं। सहायक अभिकरण क्रियाशील होते हैं, जबकि स्टाफ अभिकरण परामर्शदात्री होते हैं। सहायक अभिकरणों का सम्बन्ध मौलिक नीतियों के साथ नहीं होता, जबकि स्टाफ न केवल नीतियों के निर्धारण से सम्बद्ध होता है, बल्कि अन्य महत्त्वपूर्ण मामलों में भी वह सूत्र अधिकारियों को सहायता प्रदान करता है। **साइमन** तथा अन्य लेखक सहायक तथा स्टाफ इकाइयों के मध्य स्पष्ट रूप से अन्तर मानते हैं—'सहायक तथा स्टाफ इकाइयों में सामान्यत: यह भेद माना जाता है कि सहायक इकाइयाँ वे होती हैं जो कि कुछ सामान्य कार्यों को सम्पन्न करके सूत्र संगठनों की सहायता करती हैं, जबकि स्टाफ इकाइयाँ कुछ ऐसे कार्य सम्पन्न करके मुख्य कार्यकारी की सहायता करती हैं जिन्हें वह सूत्र संगठनों को हस्तान्तरित नहीं कर सकता।' **डॉ. महादेव प्रसाद** के शब्दों में, 'इसका अर्थ यह

TOUCH 'n' PASS

है कि स्टाफ और सहायक इकाइयों की प्रकृति में वास्तव में कोई अन्तर नहीं है, अन्तर केवल उनके उद्‌गम में है। यानी, जो इकाइयाँ प्रमुख कार्यकारी से उत्पन्न होती हैं, उन्हें स्टाफ इकाई कहा जाता है; परन्तु यही वहीं विभागों में उत्पन्न हों तो उन्हें सहायक इकाई माना जाएगा। यह भेद कोई मौलिक भेद नहीं है, ऐतिहासिक भेद मात्र है।'

क्या स्टाफ के पास आदेश, नियन्त्रण एवं सत्ता की कोई शक्ति होती है? (Is staff has any power of order, control and governance)—यह बात सच है कि स्टाफ का कार्य परामर्श देना और सेवा करना है और वह सूत्र अभिकरणों पर सत्ता का प्रयोग नहीं करता है। **अर्नेस्ट डेल** ने अपने ग्रन्थ 'प्लानिंग एण्ड डवलपिंग दी कम्पनी ऑर्गेनाइजेशन' में पाँच ऐसी स्थितियों का वर्णन किया है जिनमें स्टाफ कर्मचारी आदेश देते हैं और सूत्र अधिकारियों की कार्यवाहियों को प्रभावित करते हैं—

(i) **विचारों को अच्छी प्रकार अभिव्यक्त करना** (Well expression of thoughts)—विचारों को प्रभावशाली ढंग से व्यक्त करने की कला में दक्ष होने के कारण स्टाफ अधिकारी सूत्र अधिकारियों को अपने विचार स्वीकार करने के लिए प्रेरित कर सकते हैं।

(ii) **तकनीकी सामर्थ्य** (Technical capability)—सूत्र अधिकारी तकनीकी स्टाफ के परामर्श की उपेक्षा नहीं कर सकते।

(iii) **पद के द्वारा आदेश** (Order by Post)—प्राय: स्टाफ का पद और वेतन अधिकारियों से ज्यादा अच्छा होता है। इस कारण मनोवैज्ञानिक दृष्टि से भी सूत्र अधिकारियों को उनकी बात माननी पड़ती है।

(iv) **अनुमति द्वारा आदेश** (Order by permission)—स्टाफ प्रमुख कार्यकारी के इतना निकट होता है और वह उसके मस्तिष्क को इतनी अच्छी तरह जानता है कि स्टाफ के आदेश वास्तव में अध्यक्ष के ही आदेश माने जा सकते हैं। इसके अतिरिक्त, यदि कोई सूत्र अधिकारी स्टाफ के प्रस्तावों से सहमत नहीं होता है तो स्टाफ के व्यक्ति सूत्र अधिकारी से उच्च अधिकारियों को कह सकते हैं जो कि उस अधिकारी को स्टाफ की सलाह मानने के लिए बाध्य कर सकते हैं।

(v) **कार्यवाही न करने पर** (On taking no action)—कभी-कभी सूत्र अधिकारी किसी समस्या के बारे में चुप्पी साध लेते हैं ऐसी स्थिति में स्टाफ उस कार्य को करने के लिए आग्रह कर सकता है।

स्टाफ को सूत्र के समकक्ष मानने के कारण—वर्तमान में स्टाफ को सूत्र के समकक्ष माना जाने लगा है, इसके दो कारण हैं :

(i) **स्टाफ के द्वारा सूत्र के काम किए जाना** (Works of sutra has done by staff)—आधुनिक युग में शासन के कार्यों में निरन्तर वृद्धि हो रही है। इसके फलस्वरूप श्रम-विभाजन तथा विशेषीकरण आवश्यक हो गया है। फलत: स्टाफ कर्मचारियों की संख्या में वृद्धि हो रही है और उन्हें विविध प्रकार के कार्य करने पड़ रहे हैं। अब स्टाफ कुछ ऐसे भी कार्य करने लगा है जो परम्परानुसार सूत्र के कार्य-क्षेत्र में होते हैं। अत: अब स्टाफ तथा सूत्र का स्पष्ट विभाजन अवास्तविक तथा अव्यावहारिक हो गया है।

(ii) **स्टाफ के पास नियन्त्रण शक्ति का होना** (Having controling power in staff)—वर्तमान समय में कतिपय क्षेत्रों में स्टाफ अभिकरण सूत्र कार्यों पर नियन्त्रण रख रहा है। उदाहरण के लिए, बजट, सेविवर्ग प्रशासन, नियोजन, आदि ऐसे क्षेत्र हैं, जिनमें स्टाफ को नियन्त्रण शक्ति प्राप्त हो गयी है और वह सूत्र पर दिनोंदिन प्रभावी होता जा रहा है।

प्र.3. ब्यूरो प्रणाली और बहुल प्रणाली का वर्णन विस्तार से कीजिए।
Describe the Bureau organisation and type organisation in detail.

उत्तर विभागीय संगठन के अध्यक्ष अथवा सर्वोच्च अधिकारी का पद बहुत महत्त्वपूर्ण होता है। विभागीय ढाँचे में अध्यक्ष का ठीक वही स्थान है जो मस्तिष्क का मानव शरीर में होता है। समूचे विभाग में निदेशन एवं नियन्त्रण के लिए अध्यक्ष ही उत्तरदायी होता है।

विभागाध्यक्ष उस व्यक्ति या व्यक्ति समूह को कहते हैं जो प्रशासनिक दृष्टि से विभाग का नेतृत्व या निदेशन करता है। इस विभागाध्यक्ष के सम्बन्ध में एक महत्त्वपूर्ण संगठनात्मक समस्या उत्पन्न होती है—अध्यक्ष एक अकेला व्यक्ति अर्थात् एकल होना चाहिए अथवा बहुल, जैसे कि मण्डल अथवा आयोग (Board or Commission)।

कुछ लोगों का कहना है कि अध्यक्ष केवल एक ही होना चाहिए, किन्तु दूसरे विचारक बहुल निकाय (Plural Body) का समर्थन करते हैं। संक्षेप में, इस विषय में दो पद्धतियाँ प्रचलित हैं—पहली में विभाग का अध्यक्ष एक व्यक्ति होता है, इसलिए इसे एकल पद्धति (Single System) कहा जाता है। इसका दूसरा नाम ब्यूरो पद्धति (Bureau System) है। दूसरी पद्धति में विभाग का अध्यक्ष एक व्यक्ति न होकर, अनेक व्यक्तियों का मण्डल (Board) अथवा आयोग (Commission) होता है।

TOUCH 'n' PASS

इसमें विभाग की सम्पूर्ण सत्ता अनेक व्यक्तियों के समूह में निहित होती है, अत: इसे बहुल (Plural) या मण्डलीय पद्धति (Board System) अथवा आयोग पद्धति (Commission) कहा जाता है।

ब्यूरो प्रणाली
(Bureau Organisation)

इस प्रणाली में विभागाध्यक्ष केवल एक व्यक्ति होता है। वह विभाग के पिरामिड जैसे आकार में सर्वोच्च शिखर पर ठीक उसी प्रकार विद्यमान रहता है, जैसे कि देश के सम्पूर्ण प्रशासन के पदसोपान शिखर पर मुख्य कार्यपालिका स्थित होती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में एक विभागीय अध्यक्ष के नीचे काम करने वाले विभागों को ब्यूरो कहा जाता है, अत: इस पद्धति को ब्यूरो पद्धति का नाम भी दिया जाता है। सामान्य रूप से यही पद्धति प्रचलित है। जहाँ तक भारत का सम्बन्ध है, यहाँ विभाग के शीर्ष स्तर पर प्राय: एक ही व्यक्ति रहता है। राजनीतिक दृष्टि से देखने पर यह व्यक्ति 'मन्त्री' है जो उस विभाग के लिए उत्तरदायी होता है और प्रशासनिक दृष्टि से यह व्यक्ति 'सचिव' है।

ब्यूरो प्रणाली के गुण (Merits of the Bureau Type Organisation)

ब्यूरो प्रणाली के निम्नलिखित गुण हैं—

1. **शीघ्र निर्णय** (Rapid Decision)—एक ही व्यक्ति विभागाध्यक्ष होने से निर्णय और कार्यवाही में विलम्ब नहीं होता है।
2. **उद्देश्य की एकरूपता** (Uniformity in aims)—इस प्रणाली के संगठन में उद्देश्य की एकरूपता बनी रहती है, क्योंकि विभागाध्यक्ष अपने अधीन विभाग की नीतियों को निष्पादित कराने में अपनी सम्पूर्ण बुद्धिमत्ता एवं शक्ति का प्रयोग करता है।
3. **अनुशासन** (Decipline)—एक अध्यक्ष होने से विभाग में दृढ़ अनुशासन रहता है।
4. **उत्तरदायित्व** (Responsibility)—संगठन की ब्यूरो प्रणाली के अन्तर्गत उत्तरदायित्व (responsibility) बिल्कुल स्पष्ट होता है तथा उसका स्थान निर्धारण (location) सरलता के साथ किया जाता है।
5. **योजनाबद्ध कार्य सम्भव** (Possibility of planned work)—एक/अध्यक्ष की अध्यक्षता में अधिक कार्य कुशलतापूर्वक और योजनाबद्ध तरीके से सम्पन्न किया जा सकता है।
6. **मितव्ययिता** (Frugality)—ब्यूरो प्रणाली की अध्यक्षता मितव्ययी भी होती है, क्योंकि इसमें केबल एक ही व्यक्ति के अनुपालन पर धन व्यय किया जाता है।
7. **उत्साह व लगन** (Enthusiasm and devotion)—जब विभाग के कार्य संचालन के लिए एक ही व्यक्ति उत्तरदायी है तो यह स्वाभाविक है कि वह बड़े उत्साह, शक्ति तथा लगन से कार्य करेगा। वह अपना पूर्ण ध्यान विभाग के कार्य में ही लगाएगा।
8. **नीतियों व उद्देश्यों की सुनिश्चितता** (Affirmity of policy and objectives)—यदि विभाग की नीतियाँ व उद्देश्य सुनिश्चित हों तो केबल इनके क्रियान्वयन के लिए एक विभागाध्यक्ष ही उपयुक्त होता है।

एलेक्जेण्डर हैमिल्टन ने ब्यूरो प्रणाली का समर्थन करते हुए कहा है कि 'प्रशासन के प्रत्येक विभाग में एक अध्यक्ष का होना अत्यधिक अधिमान्य है। उससे हमें अधिक ज्ञान, अधिक क्रियाएँ व अधिक उत्तरदायित्व का अवसर प्राप्त होगा तथा साथ ही प्रशासन में अधिक सावधानी भी प्रयुक्त की जाएगी।'

ब्यूरो प्रणाली के दोष (Demerits of Bureau Type Organisation)

ब्यूरो प्रणाली के निम्नलिखित दोष हैं—

1. **प्रशासन में निरंकुशता** (Autocracy in Administration)—इस प्रणाली में एक व्यक्ति के हाथों में ही सम्पूर्ण विभाग की बागडोर होने से उस व्यक्ति की निरंकुशता बढ़ जाना स्वाभाविक है।
2. **त्रुटियाँ सम्भव हैं** (Mistakes are possible)—इस प्रणाली में त्रुटियाँ सम्भव हैं क्योंकि त्रुटियाँ मनुष्य से ही होती हैं। यह प्रणाली एक व्यक्ति (विभागाध्यक्ष) को सर्वेसर्वा बना देती है जो त्रुटियों से मुक्त नहीं होता है, अकेले व्यक्ति द्वारा त्रुटियाँ करने की सम्भावना अधिक रहती है।
3. **विलम्ब** (Late)—एक ही व्यक्ति के हाथ में विभाग का सम्पूर्ण नेतृत्व होने से प्रशासन के कार्यों में विलम्ब तथा बाधा उत्पन्न होती है क्योंकि एक ही व्यक्ति पर कार्य का बहुत अधिक भार बढ़ जाता है।

TOUCH 'n PASS

4. **अलोकतान्त्रिक पद्धति** (Undemocratic pattern)—यह पद्धति लोकतन्त्र के विरुद्ध है। लोकतन्त्र का सिद्धान्त है कि सत्ता का बँटवारा होना चाहिए, उसका केन्द्रीकरण नहीं होना चाहिए।
5. **विवेक-शून्य** (Zero-discretion)—कभी-कभी अध्यक्ष विवेक-शून्य भी हो सकता है। यह आवश्यक नहीं कि अध्यक्ष हमेशा गुणी और विवेकवान ही हो।

बोर्ड अथवा आयोग या बहुल प्रणाली (Board or Commission Type Organisation)

यदि विभाग के निदेशन तथा निरीक्षण का दायित्व कई व्यक्तियों में बाँट दिया जाता है तो उसे मण्डल अथवा आयोग प्रणाली का संगठन (Board or Commission Type Organisation) कहा जाता है। भारत में इसके सुप्रसिद्ध उदाहरण रेलवे बोर्ड तथा केन्द्रीय राजस्व बोर्ड हैं। रेलों के प्रशासन, प्रबन्ध और संचालन का समस्त कार्य रेल मन्त्री के नीचे किसी एक व्यक्ति द्वारा न होकर, अनेक सदस्यों वाले एक रेलवे बोर्ड द्वारा किया जाता है। यही स्थिति केन्द्रीय वित्त मन्त्रालय में सीमा शुल्क व आय-कर के विभागों को नियन्त्रित करने वाले केन्द्रीय राजस्व मण्डल (Central Revenue Board) की है। राज्यों में इसी प्रकार राजस्व, बिजली, शिक्षा, आदि के बोर्ड बने हुए हैं जो अपने विभागों के अधिकांश कार्यों का नियन्त्रण करते हैं। इंग्लैण्ड में व्यापार, उद्योग, यातायात विभागों की अध्यक्षता मण्डलों (Boards) द्वारा की जाती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में राज्य सरकारों तथा स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र में मण्डल पद्धति बहुत लोकप्रिय है। यहाँ राज्यों में स्कूल बोर्ड, सार्वजनिक स्वास्थ्य बोर्ड, आदि विभिन्न प्रकार के बोर्ड पाए जाते हैं। बोर्ड बहुल पद्धति का एक अन्य रूप आयोग पद्धति है। भारत में इसका सर्वोत्तम उदाहरण संघ तथा राज्यों के लोक सेवा आयोग हैं। हाल ही में निर्वाचन आयोग को भी बहुसदस्यीय बना दिया गया है।

बोर्डों के प्रकार (Kinds of Boards)

'बोर्डों' को कई बार 'आयोग' भी कहते हैं। 'बोर्ड' तथा 'आयोग' दोनों शब्द एक-दूसरे के लिए प्रयोग कर लिए जाते हैं। **विलोबी** ने दोनों में अन्तर बताया है। वे लिखते हैं कि 'बोर्ड व्यक्तियों का समूह है जो अपने क्षेत्राधिकार में आने वाले सभी मामलों पर सामूहिक कार्यवाही करते हैं। हो सकता है कि वे व्यक्तिगत रूप से आँकड़े इकट्ठे करें तथा प्राथमिक सुनवाई आदि करें, किन्तु कार्यवाही वे सामूहिक रूप से ही करते हैं। आयोग ऐसे सदस्यों का समूह है, जो न केवल बोर्ड की तरह सामूहिक रूप से कार्य करते हैं बल्कि वे किए जाने वाले कार्य के लिए स्थापित किए गए यूनिटों के अध्यक्ष के रूप में व्यक्तिगत रूप से भी कार्य करते हैं।' फिर भी इन दोनों शब्दों को प्रशासनिक संगठन में एक-दूसरे के लिए प्रयोग कर लिया जाता है।

बोर्ड या आयोग निम्न प्रकार के होते हैं—

1. **प्रशासनिक बोर्ड** (Administrative Board)—जहाँ किसी विभाग का अध्यक्ष बोर्ड हो उसे प्रशासनिक बोर्ड कहा जाता है, जैसे-रेलवे बोर्ड, केन्द्रीय उत्पादन शुल्क और सीमा शुल्क बोर्ड।
2. **सलाहकार बोर्ड** (Advisory Board)—इसे प्राय: विभाग के अध्यक्ष के साथ सम्बद्ध किया जाता है ताकि यह उसे सामान्य या विशिष्ट मामलों पर सलाह दे सके। यह सलाह उस पर बन्धनकारी नहीं होती। सलाहकार बोर्ड में प्राय: तकनीकी विशेषज्ञ सम्मिलित किए जाते हैं। ये विभाग के पदक्रम संगठन (Hierarchy) से बाहर होते हैं तथा नीति बनाने का उनका कोई उत्तरदायित्व नहीं होता। भारत में शिक्षा का केन्द्रीय सलाहकार बोर्ड, विश्व-विद्यालय अनुदान आयोग, लोक सेवा आयोग, आदि इसके उदाहरण हैं।
3. **पदसोपान में सम्मिलित बोर्ड** (Board tied into Hierarchy)—कई बार कोई बोर्ड अथवा आयोग मध्यवर्ती स्तर पर पदक्रम में व्यवस्थित होते हैं। इसे विभाग चलाने की शक्ति तो नहीं दी जाती, किन्तु इसे सौंपे गए विशिष्ट क्षेत्र में यह अर्द्ध-विधायी तथा अर्द्ध-न्यायिक कार्य करता है; उदाहरणार्थ, माध्यमिक और प्राथमिक शिक्षा बोर्ड आंगिक रूप से शिक्षा विभाग के साथ सम्बन्धित रहते हैं, बिजली बोर्ड बिजली वितरण का कार्य करते हैं।
4. **नियामकीय आयोग** (Regulatory Commission)—संयुक्त राज्य अमेरिका में नियामकीय आयोग अर्द्ध-विधायी तथा अर्द्ध-न्यायिक कार्यों का सम्पादन करते हैं।

बोर्ड अथवा आयोग प्रणाली के गुण (Merits of Board or Commission Type Organisation)

बोर्ड अथवा आयोग प्रणाली के निम्नलिखित गुण हैं—

1. **कार्य करने से पूर्व पर्यालोचन सम्भव** (Possibility of observation before doing work)—मण्डलीय अथवा बहुल विभागाध्यक्ष पद्धति उन विभागों के लिए उपयुक्त समझी जाती है, जिसमें अपनायी जाने वाली नीति अथवा

प्रविधियाँ पूर्णतया निश्चित नहीं होतीं तथा जिनमें उनकी शोध करने तथा उनका निर्माण करने के लिए चिन्तन और चर्चा की अपेक्षा होती है। यही कारण है कि शिक्षा, व्यापार, राजस्व, आदि के संगठन में बहुल अध्यक्ष प्रणाली (मण्डल या आयोग) का आश्रय लिया जाता है।

2. **विरोधी हितों में समन्वय उत्पन्न करने में सहायक** (Helpful in generating coordination in opposite sakes)—बहुल विभागाध्यक्ष प्रणाली का प्रयोग उन मामलों में किया जाता है, जहाँ दो या दो से अधिक विरोधी हितों के बीच निर्णय करना होता है अथवा उनके बीच सामंजस्य की स्थापना करनी होती है। उदाहरण के लिए, दुर्घटनाओं की स्थिति में श्रमिकों को दी जाने वाली क्षतिपूर्ति के विषय में निर्णय लेना। ऐसे मामलों में पूँजीपति और श्रमिकों के हितों के बीच संघर्ष उत्पन्न हो जाता है और एकल अध्यक्ष की अपेक्षा बहुल निकाय दोनों पक्षों का अधिक विश्वास प्राप्त कर सकता है।
3. **दलीय राजनीति का प्रभाव कम** (Low effect of party politics)—मण्डल अथवा आयोग का एक गुण यह है कि इसमें दलीय राजनीति का प्रभाव कम रहता है। इसका मूल कारण यह है कि इसमें सभी प्रमुख दलों को प्रतिनिधित्व दे दिया जाता है। दूसरे शब्दों में, इसे निर्दलीय बनाने के लिए सर्वदलीय बना दिया जाता है।
4. **अर्द्ध-न्यायिक कार्यों के लिए उपयुक्त** (Appropriate for Quasi Judicial functions)—मण्डलीय अथवा आयोग पद्धति की अध्यक्ष प्रणाली उन मामलों में अधिक उपयोगी होती है, जहाँ व्यक्तिगत हितों को प्रभावित करने वाली स्वविवेकात्मक (discretionary) अथवा नियामक शक्ति प्रयोग में लायी जाती है; जैसे, रिजर्व बैंक की बैंकिंग नीति का निर्धारण।
5. **बाहरी दबावों से कम प्रभावित** (Low affected from external pressure)—बहुल अध्यक्ष प्रणाली बाहरी दबावों से कम प्रभावित रहती है। उदाहरण के लिए, यदि लोक सेवा आयोग एक-सदस्यीय हों, तो उन्हें बाहरी दबावों से बचाना असम्भव हो जाएगा, किन्तु बहु-सदस्यीय होने के कारण उनमें यह दोष अपेक्षाकृत कम मात्रा में पाया जाता है।

बोर्ड अथवा आयोग प्रणाली के दोष
(Demerits of Board or Commission Type Organization)

इस पद्धति के दोष निम्नलिखित हैं—

1. **उत्तरदायित्व का निश्चय कठिन** (Hard to determine of responsibility)—जब किसी संगठन या विभाग की अध्यक्षता किसी मण्डल अथवा आयोग को सौंपी जाती है तो यह कठिन हो जाता है कि गलत नीतियों अथवा अकुशलता के लिए किसी को निश्चित रूप से उत्तरदायी ठहराया जा सके। इस व्यवस्था में किसी एक व्यक्ति को उसके लिए उत्तरदायी नहीं माना जा सकता। मण्डल अथवा आयोग के सदस्यों में से प्रत्येक दूसरे को दोष दे सकता है।
2. **दुर्बल एवं विलम्बकारी व्यवस्था** (Weak and slow system)—मण्डल अथवा आयोग प्रणाली का अध्यक्ष कमजोर होता है तथा कार्यकारी दृष्टि से उसके कारण देरी भी लगती है। वह एकल विभागाध्यक्ष की भाँति न तो उतनी तीव्रता से कार्य कर सकता है और न उतनी कुशलता से। परस्पर विचार-विनिमय और चर्चाओं में बहुत सारा समय जरूरी तौर पर बर्बाद हो जाता है।
3. **आदेश की एकता का अभाव** (Scarcity in uniformity of order)—बहुल अध्यक्ष व्यवस्था के परिणामस्वरूप प्रशासन में एक प्रकार का विघटन आ जाता है और संगठन में आदेश की एकता का अभाव पाया जाता है। फलतः प्रशासन का न तो कुशल निदेशन किया जा सकता है और न उस पर प्रभावशाली नियन्त्रण रखा जा सकता है।
4. **गुटबन्दी को प्रोत्साहन** (Encouragement to groupism)—मण्डल अथवा आयोग के भीतर दल अथवा गुट बन जाते हैं और वे दल व गुट सारे कार्य को अवरुद्ध कर देते हैं।
5. **स्वार्थों का बोलबाला** (Influence of interests)—मण्डल में अनेक वर्गों का प्रतिनिधित्व होता है। मण्डल अथवा आयोग के निर्णय चाहे कितने ही श्रेष्ठ क्यों न हों, वे एक प्रकार से समझौता निर्णय होते हैं। ये निर्णय परस्पर विरोधी हितों में समझौता होने के कारण टूटने का खतरा बना रहता है।
6. **अनुशासनहीनता को बढ़ावा** (Enhancement in indiscipline)—एक व्यक्ति जब सर्वोच्च अधिकारी होता है तो उसके आदेश को चोटी से लेकर नीचे तक के कर्मचारी स्वीकार करते हैं, पर जब अनेक व्यक्ति अधिकारी बन जाते हैं तो निदेशों में सर्वमान्यता का अभाव हो जाता है, उनके निर्णयों के पीछे शक्ति का अभाव रहता है। मण्डल के निर्णय

TOUCH n PASS

अधिकांश बहुमत से होते हैं, अल्पमत वाले उन निर्णयों के प्रति उदासीन होते हैं। इससे टोली की भावना (Team spirit) कम हो जाती है और प्रशासन में अनुशासनहीनता आ जाती है।

एलेक्जेण्डर हैमिल्टन ने मण्डल अथवा आयोग पद्धति की आलोचना करते हुए लिखा है, 'मण्डल बड़ी सभाओं की असुविधाओं के साझेदार बन जाते हैं। उनके निर्णय धीरे होते हैं, उनकी शक्ति कम होती है तथा उनका उत्तरदायित्व विकेन्द्रित होता है। उनमें वह ज्ञान एवं योग्यता नहीं पायी जाती जो कि एक व्यक्ति के द्वारा संचालित प्रशासन में पायी जाती है। प्रथम कोटि के महत्त्वाकांक्षी व्यक्ति इसमें आने के लिए जल्दी राजी नहीं होंगे, क्योंकि उन्हें मण्डल में कम विशिष्टता तथा कम महत्ता प्राप्त होगी और स्वयं को प्रसिद्ध करने का अवसर कम प्राप्त होगा। मण्डलों के सदस्य स्वयं जानकारी प्राप्त करने तथा विशिष्ट स्थान पाने के बारे में कम प्रयत्न करेंगे, क्योंकि उनमें ऐसा करने की कम प्रेरणाएँ पायी जाती हैं।'

ब्यूरो तथा मण्डलीय पद्धति का अनुसरण : किन परिस्थितियों में?
(Following the Bureau and Congregational Method : Under what Circumstances?)

यह एक विचारणीय प्रश्न है कि किन परिस्थितियों में ब्यूरो पद्धति को अपनाना चाहिए और कहाँ मण्डलीय पद्धति का अनुसरण करना चाहिए। **विलोबी** के अनुसार जहाँ सुनिश्चित पूर्व-निर्धारित नीति के अनुसार प्रशासन किया जाना हो, वहाँ ब्यूरो पद्धति का अनुसरण किया जाना उचित है। जब किसी विभाग के अध्यक्ष को अपने शासन में पूर्व-निर्धारित नीति का पालन मात्र करना हो, उस नीति के सम्बन्ध में किसी प्रकार का कोई मतभेद, विवाद या विचारणीय प्रश्न न हो, उसे कोई नए नियम बनाने की आवश्यकता न हो, अपनी समस्याओं के बारे में नूतन चिन्तन न करना हो तो ब्यूरो पद्धति ही अच्छी रहती है। इसके विपरीत, जब कुछ क्षेत्रों में नीति सम्बन्धी प्रश्नों का निर्धारण करना होता है, इनका निर्धारण करते हुए विभिन्न पक्षों और हितों का समन्वय करना पड़ता है तो वहाँ मण्डलीय पद्धति अधिकं उपयुक्त होती है। व्यापार, वाणिज्य, राजस्व, शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य ऐसे क्षेत्र हैं, इनमें इतने विभिन्न प्रकार के पक्ष और नीतियाँ तथा विचार पाए जाते हैं कि कोई सर्वसम्मत नीति सरकार अथवा विधायिका द्वारा निश्चित नहीं की जा सकती है। ऐसे मामलों में विधायिका केवल सामान्य नीति का निदेश मात्र करती है। इसको विस्तृत रूप से लागू करने, उनके सम्बन्ध में नीति निश्चित करने और नियम बनाने का काम मण्डलों अथवा आयोगों को सौंप दिया जाता है। इनमें विभिन्न सदस्य विचार-विमर्श के बाद विभागीय नीति को निश्चित करते हैं, इसे चलाने के लिए नियम-उपनियम बनाते हैं।

ब्यूरो पद्धति ही अधिक उपयुक्त एवं श्रेष्ठ है
(Bureau Method is More Suitable and Better)

विभागों के संचालन में ब्यूरो पद्धति ही श्रेष्ठ मानी जाती है। अमेरिका संविधान के निर्माण के बाद संयुक्त राज्य अमेरिका में अधिकांश विचारक निरंकुश राजतन्त्र की बुराई का निवारण करने के लिए इस बात का समर्थन कर रहे थे कि शासन सत्ता एक व्यक्ति के हाथ में केन्द्रित नहीं होनी चाहिए और विभिन्न कार्यों का संचालन करने के लिए अनेक व्यक्तियों के बोर्ड या मण्डल बनाए जाने चाहिए। इसका उग्र विरोध करते हुए **हैमिल्टन** ने कहा था, 'मेरी सम्मति में यह एक दोषपूर्ण योजना है, प्रशासन के प्रत्येक विभाग में एक व्यक्ति को नियुक्त करना अधिक वांछनीय है। इसमें अधिक ज्ञान, अधिक क्रियाशीलता, अधिक उत्तरदायित्व और निस्सन्देह अधिक उत्साह और एकाग्रता से कार्य करने वाले व्यक्ति से लाभ उठाने का अवसर मिलेगा। मण्डलों में बड़ी परिषदों जैसी अनेक असुविधाएँ होती हैं। उनके निर्णय अधिक मन्द गति से किए जाते हैं। उनमें कार्य करने की शक्ति कम होती है और उनका उत्तरदायित्व अधिक बिखरा हुआ होता है।' **हैमिल्टन** के इस विचार की पुष्टि इतिहास के अनेक उदाहरणों से होती है। 1789 की फ्रांसीसी राज्य क्रान्ति के बाद निरंकुश राजतन्त्र की बुराई से बचने के लिए फ्रांस में कार्यपालिका का काम एक निदेशक मण्डल या डायरेक्टरी को सौंपा गया, किन्तु यह परीक्षण बुरी तरह विफल हुआ। इसकी असफलता के बाद **नेपोलियन** का अभ्युदय हुआ था। पूर्व सोवियत रूस में क्रान्ति के बाद पहले कुछ वर्षों तक सोवियत तथा पंचायतों से कारखानों को चलाने का प्रयत्न किया गया, किन्तु यह बुरी तरह विफल हुआ। सन् 1930 में **स्टालिन** को यह कहना पड़ा कि 'हम अधिक देर तक इस बात को सहन नहीं कर सकते कि हमारे कारखानें उत्पादन करने वाली इकाइयों के स्थान पर पार्लियामेण्ट बन जाएँ...।'

निष्कर्ष—हमने ब्यूरो पद्धति तथा मण्डलीय पद्धति पर आधारित संगठनों के विषय का अध्ययन किया तथा उनके गुण-दोषों की विवेचना की। विवेचना के आधार पर हमें ब्यूरो पद्धति ही अपेक्षाकृत श्रेष्ठ मालूम पड़ती है। प्रशासन में सुदृढ़ता रखने तथा कार्यपालिका को सशक्त बनाने के लिए एवं दलगत राजनीति से संगठनों को दूर रखने के लिए हमें मण्डलीय पद्धति को नहीं पनपने देना चाहिए। मण्डलीय पद्धति विभाग के प्रशासन में गड़बड़ी उत्पन्न कर देगी तथा प्रशासन की गाड़ी के सुचारु संचालन में बाधा डालेगी।

प्र.4. भारत में सांविधिक आयोग/बोर्ड का वर्णन विस्तार से कीजिए।
Describe the statutary commission/board in India.

उत्तर

सांविधिक आयोग/बोर्ड
(Statutory Commission/Board)

इनकी स्थापना संसद के अधिनियम द्वारा की जाती है। भारत में विश्वविद्यालय अनुदान आयोग, रेलवे बोर्ड, राष्ट्रीय महिला आयोग, राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग, आदि की स्थापना संसद द्वारा निर्मित अधिनियमों से हुई है। ऐसे सांविधिक आयोग/बोर्ड मन्त्रालय के प्रशासनिक नियन्त्रण के अधीन कार्य करते हैं, मगर दिन-प्रतिदिन के प्रशासनिक कार्यों में उन्हें स्वायत्तता प्राप्त होती है। जब तक वे न चाहें उन्हें विभागीय प्रक्रियाओं का पालन करने की जरूरत नहीं होती।

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग
(University Grant Commission)

भारत में विश्वविद्यालय अनुदान आयोग एक वैधानिक निकाय है जिसकी स्थापना भारत सरकार के यू. जी. सी. एक्ट 1956 के अन्तर्गत की गई है। 1972 में यू. जी. सी. एक्ट में संशोधन करके इसकी कुल सदस्य संख्या अध्यक्ष सहित 9 से 12 कर दी गई। यू. जी. सी. एक्ट के अनुसार अध्यक्ष, उपाध्यक्ष एवं सदस्यों की नियुक्ति केन्द्रीय सरकार करती है। यू. जी. सी. एक्ट के अनुसार इसके प्रमुख कार्य हैं—(i) विश्वविद्यालय शिक्षा का विकास एवं समन्वय करना, तथा (ii) विश्वविद्यालयों में शिक्षण, परीक्षा तथा अनुसन्धान के मानक निर्धारित करना। भारत में उच्च शिक्षा के क्षेत्र में विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की केन्द्रीय भूमिका है। यह उच्च शिक्षा के उन्नयन, विकास एवं सुधार की दिशा में कार्य करने वाला केन्द्रीय निकाय बन गया है। यह केन्द्रीय शिक्षा मन्त्रालय की न केवल भुजा है अपितु उसको विशेषज्ञ सलाह देने वाला निकाय है। आयोग को केन्द्रीय सरकार द्वारा दिए गए नीति सम्बन्धी निर्देशों के अन्तर्गत ही कार्य करना होता है। आयोग की कार्यप्रणाली से ऐसा लगता है कि आयोग केन्द्रीय सरकार के अभिकरण के रूप में कार्य करता है।

रेलवे बोर्ड (Railway Board)

18 फरवरी, 1905 को भारत की ब्रिटिश सरकार के एक प्रस्ताव द्वारा रेलवे बोर्ड की स्थापना की गई। 1968 में रेलवे बोर्ड का गठन एक चेयरमैन तथा चार अन्य सदस्यों से किया गया। वर्तमान में रेलवे बोर्ड एक चेयरमैन, एक वित्त आयुक्त, 5 अन्य कार्यात्मक सदस्यों तथा एक सचिव से मिलकर गठित होता है।

रेलवे बोर्ड की समस्त गतिविधियाँ बोर्ड के चेयरमैन के नेतृत्व में संचालित होती हैं। चेयरमैन स्वयं एक कार्यकारी सदस्य होता है और उसे भारत सरकार के प्रमुख सचिव का दर्जा प्राप्त है। यही रेलवे विभाग का प्रशासनिक अध्यक्ष भी होता है और रेलवे सम्बन्धी नीति निर्धारण में रेल मन्त्री को परामर्श देता है। रेलवे बोर्ड के अध्यक्ष तथा अन्य सदस्यों की नियुक्ति मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति समिति की सिफारिश पर रेलमन्त्री द्वारा की जाती है। सभी नीति सम्बन्धी तथा महत्त्वपूर्ण मसले बोर्ड के चेयरमैन के माध्यम से मन्त्री के सम्मुख प्रस्तुत किये जाते हैं। बोर्ड का चेयरमैन बोर्ड के सदस्यों में आन्तरिक समन्वय स्थापित करने के लिए उत्तरदायी है।

संक्षेप में, रेलवे बोर्ड एक सामूहिक निकाय है; बोर्ड का प्रत्येक सदस्य कार्यात्मक है और उसका दायित्व है कि वह प्रत्येक प्रश्न और समस्या पर विचार करे। रेलवे बोर्ड में सचिवालयी तथा प्रशासनिक कार्यों का सामंजस्य कर दिया गया है। बोर्ड के अध्यक्ष को व्यापक अधिकार दिये गये हैं। सम्पूर्ण रेलवे प्रशासन में समन्वय और देखभाल का दायित्व उसी का है। बोर्ड भारत सरकार के मन्त्रालय के रूप में कार्य करता है। इस हैसियत से वह केन्द्रीय सरकार की समस्त शक्तियों का प्रयोग करता है।

केन्द्रीय अप्रत्यक्ष कर एवं सीमा शुल्क बोर्ड
(Central Board of Indirect Taxes and Customs)

केन्द्रीय अप्रत्यक्ष एवं सीमा शुल्क (पूर्व में केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं सीमा शुल्क बोर्ड) भारत सरकार, वित्त मन्त्रालय के अधीन राजस्व विभाग का हिस्सा है। यह सीमा शुल्क, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क, केन्द्रीय माल एवं सेवाकर तथा एकीकृत माल एवं सेवाकर के कर रोपण एवं उद्ग्रहण में सम्बन्धित नीति निर्माण के कार्य एवं सीबीआईसी की परिधि के अन्तर्गत सीमा शुल्क, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क, केन्द्रीय माल एवं सेवाकर, एकीकृत माल एवं सेवाकर एवं नारकोटिक्स से सम्बन्धित मामलों में तस्करी में रोकथाम एवं प्रबन्धन के कार्य करता है। बोर्ड सभी अधीनस्थ कार्यालयों का प्रशासनिक प्राधिकारी है जिसमें सीमा शुल्क, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं केन्द्रीय माल एवं सेवाकर एवं केन्द्रीय राजस्व नियंत्रण प्रयोगशाला शामिल है।

TOUCH 'n PASS

वित्त अधिनियम, 2018 के अधिनियम के साथ, सीबीईसी का नाम बदलकर केन्द्रीय अप्रत्यक्ष कर और सीमा शुल्क बोर्ड (सीवीआईसी) कर दिया गया है। यह परिवर्तन वस्तु एवं सेवा कर (जीएसटी) के अधिनियम के कारण आवश्यक था, जिसने कई अप्रत्यक्ष करों को एक कर में समेकित कर दिया है। उत्पाद शुल्क, सेवा कर, लगभग एक दर्जन अन्य केन्द्रीय और राज्य शुल्कों के साथ-साथ वस्तु और सेवा कर (जीएसटी) में शामिल होने के साथ अप्रत्यक्ष कर के इस शीर्ष प्राधिकरण का दायरा पहले से कहीं अधिक व्यापक हो गया है।

केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (Central Board of Direct Taxes)

केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड भी केन्द्रीय राजस्व बोर्ड अधिनियम, 1963 के अन्तर्गत गठित किया गया है। इसमें एक अध्यक्ष तथा छः सदस्य होते हैं, जो भारत सरकार के क्रमशः पदेन विशेष सचिव एवं अपर सचिव होते हैं। यह बोर्ड कर प्रशासन से सम्बन्धित नीतियों को तैयार करने और लागू करने के लिए उत्तरदायी है। यह प्रत्यक्ष करों के लगाने एवं वसूल करने सम्बन्धी मामलों को देखता है। यह आयकर संरचना में शीर्षस्थ निकाय है।

राष्ट्रीय महिला आयोग (National Women Commission)

राष्ट्रीय महिला आयोग की स्थापना राष्ट्रीय महिला आयोग अधिनियम, 1990 के अन्तर्गत 31 जनवरी, 1992 को एक सांविधिक निकाय के रूप में की गयी थी। अधिनियम के अनुसार आयोग में एक अध्यक्ष तथा सरकार द्वारा नामित पाँच सदस्य (परन्तु उनमें अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के व्यक्तियों में से प्रत्येक का कम-से-कम एक सदस्य होगा) होने चाहिए। आयोग में एक सदस्य सचिव का भी प्रावधान है। आयोग के कार्य हैं : संविधान तथा अन्य कानूनों के अन्तर्गत महिलाओं को प्रदत्त कानूनी सुरक्षोपायों की जाँच करना तथा उनके प्रभावी कार्यान्वयन हेतु उपायों के बारे में सरकार को सिफारिशें करना, महिलाओं को प्रभावित करने वाले संवैधानिक तथा अन्य कानूनों के मौजूदा प्रावधानों की समीक्षा करना, महिलाओं के सामाजिक-आर्थिक विकास का आयोजना प्रक्रिया में शामिल होना।

महिलाओं के लिए सुरक्षोपायों के उल्लंघन के मामलों तथा महिलाओं में अधिकारों की वंचना से सम्बन्धित शिकायतों की जाँच करते समय आयोग के पास मुकदमे की सुनवाई करने वाले सिविल न्यायालय के अधिकार होते हैं। अधिनियम की धारा 16 के अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार का यह दायित्व है कि वह महिलाओं को प्रभावित करने वाले सभी प्रमुख नीति मामलों पर आयोग का परामर्श लें।

राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग (National Minorities Commission)

राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग एक संकल्प द्वारा 12 जनवरी, 1978 को गठित किया गया था। राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग अधिनियम, 1992 अधिनियमित हो जाने से, यह एक आयोग एक सांविधिक आयोग हो गया है तथा इसका नाम बदलकर राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग कर दिया गया है। वर्ष 1993 में, प्रथम राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग का गठन किया गया और पाँच धार्मिक समुदायों-मुस्लिम, ईसाई, सिख, बौद्ध और पारसी को अल्पसंख्यक समुदायों के रूप में अधिसूचित किया गया। वर्ष 2014 में जैन धर्म मानने वालों को भी अल्पसंख्यक समुदाय के रूप में अधिसूचित किया गया था। यह प्रावधान है कि केन्द्र सरकार द्वारा प्रतिष्ठित, क्षमतावान, सत्यनिष्ठ व्यक्तियों में नामित एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष तथा पाँच सदस्यों को मिलाकर आयोग का गठन किया जाएगा। आयोग के अध्यक्ष सहित पाँच सदस्य अल्पसंख्यक समुदाय से सम्बन्धित होंगे।

केन्द्रीय सतर्कता आयोग (Central Vigilance Commission)

केन्द्रीय सतर्कता आयोग की स्थापना फरवरी 1964 में **के० संथानम समिति** की सिफारिश पर की गई थी। केन्द्रीय सतर्कता आयोग अधिनियम, 2003 के अनुसार अब यह केन्द्रीय सतर्कता आयुक्त के नेतृत्व में बहु-सदस्यीय आयोग है जिसमें केन्द्रीय सतर्कता आयुक्त के अतिरिक्त दो अन्य आयुक्त होते हैं। इनकी नियुक्ति प्रधानमन्त्री की अध्यक्षता वाली एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति की सिफारिश पर राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। नए अधिनियम के प्रावधानों के अन्तर्गत सतर्कता आयोग को व्यापक अधिकार प्रदान किए गए हैं। जाँच ऐजेंसियों के कामकाज पर निगरानी रखने के अतिरिक्त भ्रष्टाचार से सम्बन्धित किसी भी मामले में पूछताछ करने, कारण जानने तथा उसकी जाँच करने का आयोग को अधिकार है। केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो इसके मार्गनिर्देशन में ही काम करता है।

कार्यकारी आदेश से स्थापित आयोग/बोर्ड
(Commission/Board establised by Executive Orders)

कतिपय बोर्ड/आयोग ऐसे हैं जो कार्यपालिका के आदेश अथवा प्रस्ताव द्वारा स्थापित किये गये हैं। ऐसे बोर्ड/आयोग को सांविधानिक या सांविधिक बोर्ड/आयोग की तुलना में बहुत कम स्वायत्तता प्राप्त होती है। ऐसे बोर्ड/आयोग साधारणतया मन्त्री के

TOUCH n PASS

अधीन होते हैं और मन्त्री को उनके कार्य संचालन को नियन्त्रित या प्रभावित करने का अधिकार होता है। ऐसे आयोगों में योजना आयोग, केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड, राष्ट्रीय पिछड़ा वर्ग आयोग, राष्ट्रीय सफाई कर्मचारी आयोग प्रमुख हैं।

योजना आयोग (Planning Commission)

भारत में योजना आयोग की स्थापना 15 मार्च, 1950 को हुई जिसके बारे में केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल ने संकल्प पारित किया था। मन्त्रिमण्डल ने योजना आयोग को एक ऐसा निकाय माना था जिसका कार्य केवल सलाह देना था। प्रधानमन्त्री योजना आयोग के अध्यक्ष के रूप में कार्य करते हैं। आयोग के उपाध्यक्ष तथा पूर्णकालिक सदस्य विस्तृत योजना निरूपण के सन्दर्भ में एक संयुक्त निकाय के रूप में कार्य करते हैं। आयोग में विशेषज्ञों के साथ-साथ कतिपय केन्द्रीय मन्त्रियों को भी सदस्य के रूप में नियुक्त किया जाता है। आयोग योजना मन्त्रालय के अन्तर्गत कार्य करता है। आयोग केन्द्रीय मन्त्रालयों तथा राज्य सरकारों से परामर्श करके पंचवर्षीय योजनाएँ तथा वार्षिक योजनाएँ बनाता है तथा इनके क्रियान्वयन का पर्यवेक्षण करता है। आयोग अपनी भूमिका शीर्ष स्तर पर कार्य करने वाले एक सलाहकार निकाय के रूप में भी निभाता था। 1 जनवरी, 2015 से योजना आयोग को समाप्त कर उसके स्थान पर 'राष्ट्रीय भारत परिवर्तन संस्थान' (नीति आयोग) गठित किया गया है।'

केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड (Central Social Welfare Board)

केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड की स्थापना अगस्त 1953 में श्रीमती दुर्गाबाई देशमुख की अध्यक्षता में सामाजिक कल्याण गतिविधियों को बढ़ावा देने तथा स्वैच्छिक संगठनों के माध्यम से महिलाओं, बच्चों और विकलांग लोगों के लिए कल्याण कार्यक्रम कार्यान्वित करने के उद्देश्य से की गयी थी। लोक लेखा समिति की टिप्पणियों को ध्यान में रखते हुए भारत सरकार ने बोर्ड को 1956 के भारतीय कम्पनी अधिनियम के अन्तर्गत पंजीकृत करने का निर्णय लिया। अप्रैल 1969 से केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड कम्पनी अधिनियम के अन्तर्गत पंजीकृत स्वायत्तशासी निकाय है। बोर्ड पूर्ण रूप से भारत सरकार द्वारा वित्त पोषित है। बोर्ड के अध्यक्ष की नियुक्ति भारत सरकार द्वारा की जाती है। बोर्ड का कार्यकारी निदेशक दिन-प्रतिदिन के प्रशासनिक कार्यों की देखभाल करता है। बोर्ड में 55 सदस्यीय सामान्य निकाय तथा 15 सदस्यीय कार्यकारी समिति है।

वस्तुत: केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड केन्द्रीय सरकार का एक अभिकरण है तथापि इसे अपने दैनिक कामकाज में पर्याप्त स्वायत्तता प्रदान की गयी है।

राष्ट्रीय सफाई कर्मचारी आयोग (National Commission for Cleaners)

सफाई कर्मचारियों के हितों एवं अधिकारों के संवर्द्धन और संरक्षण के लिए राष्ट्रीय सफाई कर्मचारी आयोग अधिनियम, 1993 के उपबन्धों के अधीन राष्ट्रीय सफाई कर्मचारी आयोग की स्थापना की गई। इस राष्ट्रीय आयोग को सफाई कर्मचारियों के कल्याण के लिए बनाए गए कार्यक्रमों और योजनाओं के कार्यान्वयन से सम्बन्धित विशिष्ट शिकायतों तथा मामलों के अन्वेषण की शक्तियाँ सौंपी गई हैं। आयोग में एक अध्यक्ष तथा चार सदस्य हैं। आयोग ने सरकार को अब तक 6 रिपोर्टें प्रस्तुत की हैं जिनमें 4 रिपोर्टें और उनमें की गई सिफारिशों पर कार्यवाही ज्ञापन संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखे जा चुके हैं।

राष्ट्रीय भारत परिवर्तन संस्थान (नीति आयोग)
National Institute for Transforming India (Policy Commission)

नीति आयोग (राष्ट्रीय भारत परिवर्तन संस्थान) भारत सरकार द्वारा गठित एक नया संस्थान है जिसे योजना आयोग के स्थान पर बनाया गया है। 1 जनवरी, 2015 को इस नए संस्थान के सम्बन्ध में जानकारी देने वाला मन्त्रिमण्डल का प्रस्ताव जारी किया गया। यह संस्थान सरकार के थिंक टैंक के रूप में सेवाएँ प्रदान करता है और उसे निर्देशात्मक एवं नीतिगत गतिशीलता प्रदान करता है। नीति आयोग, केन्द्र और राज्य स्तरों पर सरकार को नीति के प्रमुख कारकों के सम्बन्ध में प्रासंगिक महत्त्वपूर्ण एवं तकनीकी परामर्श उपलब्ध कराता है। इसमें आर्थिक मोर्चे पर राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय आयात, देश के भीतर, साथ ही साथ अन्य देशों की बेहतरीन पद्धतियों का प्रसार, नए नीतिगत विचारों का समावेश और विशिष्ट विषयों पर आधारित समर्थन से सम्बन्धित मामले शामिल होंगे।

योजना आयोग और नीति आयोग में मूलभूत अन्तर है कि इससे केन्द्र से राज्यों की तरफ चलने वाले एक पक्षीय नीतिगत क्रम को एक महत्त्वपूर्ण विकासवादी परिवर्तन के रूप में राज्यों की वास्तविक और सतत भागीदारी से बदल दिया जाएगा।

नीति आयोग ग्राम स्तर पर विश्वसनीय योजना तैयार करने के लिए तन्त्र विकसित करेगा और इसे उत्तरोत्तर उच्च स्तर तक पहुँचाएगा। आयोग राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय विशेषज्ञों, प्रैक्टिशनरों तथा अन्य हितधारकों के सहयोगात्मक समुदाय के द्वारा ज्ञान, नवाचार, उद्यमशीलता सहायक प्रणाली बनाएगा। इसके अतिरिक्त आयोग कार्यक्रमों और नीतियों के क्रियान्वयन के लिए प्रौद्योगिकी उन्नयन और क्षमता निर्माण पर जोर देगा।

प्र.5. लोक निगमों का विकास, प्रकार, उद्देश्य एवं लोक निगम तथा विभागीय प्रणाली में अन्तर बताइए।
Describe the evolution, types and objects of public corporation and differentiate between public corporation and government department.

उत्तर

लोक निगमों का विकास
(Evolution of Public Corporations)

इंग्लैण्ड— इंग्लैण्ड में अपनी सामान्य मुद्रा और स्थायी उत्तराधिकारी रखने वाली स्थानीय संस्थाओं के निगमों की परम्परा बहुत पुरानी है। 19वीं शताब्दी में सरकारी नियन्त्रण से मुक्त होकर विभिन्न तकनीकी, सांस्कृतिक तथा अन्य सरकारी कार्य करने वाले अनेक संगठन थे। 20वीं शताब्दी में ऐसे संगठनों की संख्या तेजी से बढ़ने लगी। किन्तु सरकार की ओर से व्यापार, व्यवसाय तथा जन सेवाएँ करने वाले संगठनों का श्रीगणेश इस शताब्दी के प्रारम्भ में हुआ। ऐसे संगठनों को दो बड़े भागों में बाँटा जा सकता है—प्रथम, 1945 के पूर्व के संगठन तथा द्वितीय, मजदूर दल की सरकार द्वारा 1945 के बाद उद्योगों का राष्ट्रीयकरण करने के लिए बनाए गए निगम या सरकारी संगठन। 1945 से पूर्व बनाए गए निगमों में निम्नलिखित उल्लेखनीय हैं—पोर्ट ऑफ लन्दन अथॉरिटी, केन्द्रीय बिजली बोर्ड (1926), ब्रिटिश ब्रॉडकास्टिंग कॉरपोरेशन (1926), रेसकोर्स बैटिंग कण्ट्रोल बोर्ड (1929), लन्दन पैसेन्जर ट्रान्सपोर्ट बोर्ड (1923), ब्रिटिश ओवरसीज एयरवेज कॉरपोरेशन (1929)। सन् 1945 के बाद मजदूर सरकार ने कुछ उद्योगों और सेवाओं का राष्ट्रीयकरण करके निम्नलिखित व्यापारिक निगम और संगठन बनाए हैं—बैंक ऑफ इंग्लैण्ड (1945), नेशनल कोल बोर्ड (1946), ब्रिटिश ट्रान्सपोर्ट कमीशन (1946), ओवरसीज फूड कॉरपोरेशन (1947), ब्रिटिश बिजली प्राधिकरण (1947), नेशनल प्रेस कौंसिल (1948)।

संयुक्त राज्य अमेरिका—सार्वजनिक कार्यों के लिए निगम प्रणाली का सम्भवत: सबसे अधिक व्यापक प्रयोग संयुक्त राज्य अमेरिका में किया गया। वहाँ सर्वप्रथम और सर्वप्राचीन राज्य निगम 'पनामा रेल-कोड कम्पनी' है, जिसकी स्थापना 1904 में की गयी थी। प्रथम महायुद्ध के समय निगमों की स्थापना पहली बार बड़े पैमाने पर की गयी। इसमें कुछ प्रमुख निगम इस प्रकार हैं—यूनाइटेड स्टेट्स हाउसिंग कॉरपोरेशन (United States Housing Corporation), यूनाइटेड स्टेट्स ग्रेन कॉरपोरेशन (U. S. Grain Corporation), अन्तर्देशीय जलमार्ग निगम (Inland Waterways Corporation)। सन् 1929 में जब आर्थिक मन्दी सामने आयी, तब दूसरी बार बड़े पैमाने पर निगमों की स्थापना की गयी। इस समय स्थापित किए गए कुछ प्रमुख निगम इस प्रकार हैं : पुनर्निर्माण वित्त निगम (1932); गृह स्वामी ऋण निगम (1933); टेनिसी घाटी अधिसत्ता (1933); संघीय बचत तथा ऋण बीमा निगम। द्वितीय विश्वयुद्ध के दौरान और भी अधिक निगमों की स्थापना की गयी; जैसे, प्रतिरक्षा गृह निगम (1940); प्रतिरक्षा पूर्ति निगम (1940); रबड़ विकास निगम (1940)। आजकल अमेरिका में निगमों की संख्या 100 से भी ऊपर है।

भारत—भारत में ब्रिटिश शासनकाल में राज्य द्वारा नियन्त्रित उद्यमों के लिए केवल विभागीय प्रबन्ध व्यवस्था का उपयोग किया जाता था। किन्तु स्वतन्त्रता के बाद भारत में निगमों के महत्त्व तथा संख्या दोनों में वृद्धि हुई। केन्द्रीय सरकार के क्षेत्र में कुछ महत्त्वपूर्ण निगम गठित किये गए, जिनमें प्रमुख हैं, रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया (1935), दामोदर घाटी निगम (1948), भारतीय औद्योगिक वित्त निगम (1948), इण्डियन एयर लाइन्स निगम (1953), एयर इण्डिया इन्टरनेशनल (1953), स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया (1955), जीवन बीमा निगम (1956), सेन्ट्रल वेयरहाउसिंग कार्पोरेशन (1957), तेल एवं प्राकृतिक गैस आयोग (1959), भारतीय खाद्य निगम (1964)। आगे चलकर कुछ निगमों को समाप्त कर दिया गया था, किन्तु दामोदर घाटी निगम और जीवन बीमा निगम आज भी कार्यरत हैं।

कतिपय राज्य सरकारों द्वारा स्थापित प्रमुख लोक निगम हैं : राज्य वित्त निगम, राज्य सड़क यातायात निगम, स्टेट लैण्ड मार्टगेज बैंक तथा राज्य विद्युत बोर्ड। राज्य वित्त निगम राज्य स्तर पर कार्य करते हैं और ये देश में विकास वित्त प्रणाली का अभिन्न भाग हैं। ये लघु और मझोले उद्यमों को वित्त पोषित करने और उनके संवर्द्धन के उद्देश्य से कार्य करते हैं ताकि सन्तुलित क्षेत्रीय सामाजिक आर्थिक विकास प्राप्त किया जा सके। इस समय देश में 18 राज्य वित्त निगम हैं जिनमें से 17 राज्य वित्त निगम अधिनियम, 1951 के अन्तर्गत स्थापित किए गए थे। फरवरी-मार्च 1994 में संसद ने एक विधेयक पारित कर एयर इण्डिया तथा इण्डियन एयर लाइन्स को पब्लिक लिमिटेड कम्पनी में बदल दिया। तेल और प्राकृतिक गैस आयोग तथा भारतीय औद्योगिक वित्त निगम जो कि पूर्व में निगम थे अब कम्पनी प्रारूप में बदल दिए गए।

लोक निगमों के प्रकार
(Types of Public Corporations)

लोक निगमों को मुख्यत: दो वर्गों में विभक्त किया जा सकता है : कानूनी निगम (Statutory Corporations) तथा कानूनेत्तर निगम (Non-Statutory Corporations)। कानूनी निगम वे होते हैं जिनका निर्माण संसद के किसी कानून द्वारा होता है। ये

निगम अपने दैनिक प्रशासन और आन्तरिक प्रशासन में बहुत अधिक स्वायत्त होते हैं और इनके मामलों में कार्यपालिका का हस्तक्षेप बहुत कम होता है। इस प्रकार के निगमों के उदाहरण हैं—दामोदर घाटी निगम, जीवन बीमा निगम, आदि। द्वितीय प्रकार के निगम हैं—कानूनेत्तर निगम (Non-Statutory Corporations)। ये निगम कार्यपालिका के आदेशानुसार बनाए जाते हैं और इन पर कार्यपालिका का विशेष नियन्त्रण रहता है, जैसे–भारतीय खाद्य निगम, राष्ट्रीय कोयला विकास निगम, आदि। स्वामित्व व नियन्त्रण की दृष्टि से लोक निगमों को तीन भागों में विभाजित किया जा सकता है—

1. वे निगम जिनका स्वामित्व पूरी तरह अथवा आंशिक रूप से सरकार के हाथों में रहता है और उन पर सरकार का नियन्त्रण होता है। उदाहरण के लिए, जीवन बीमा निगम, राज्य व्यापार निगम, आदि। सही मायने में सरकारी निगम यही हैं।
2. वे निगम जिनमें सरकार पूँजी लगाती है और किसी–न–किसी प्रकार प्रतिनिधित्व रखती है किन्तु इनका नियन्त्रण गैर–सरकारी हाथों में रहता है। ऐसे निगमों को 'मिश्रित निगम' की संज्ञा दी जाती है। उदाहरण के रूप में, अन्तर्राष्ट्रीय वित्त निगम।
3. वे निगम जिनमें न तो सरकार पूँजी लगाती है और न प्रतिनिधित्व रखती है। ऐसे निगमों की स्थापना निजी व्यवसायियों द्वारा व्यक्तिगत लाभ के उद्देश्य से की जाती है। ऐसे निगम गैर–सरकारी (Private) निगम कहलाते हैं। उदाहरणार्थ, टाटा आयरन तथा स्टील कॉरपोरेशन, ओबेराय होटल्स, सिन्धिया नेवीगेशन, आदि।

लोक निगम के उद्देश्य
(Objects of Public Corporation)

सरकारी विभागों का उद्देश्य प्रशासन होता है, परन्तु सरकारी निगमों का निर्माण तीन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए होता है : (i) साख (Credit) के बढ़ाने या सुगम बनाने के लिए; (ii) किसी औद्योगिक, व्यापारिक या अन्य किसी आर्थिक कार्य के लिए; (iii) किसी प्रदेश विशेष के बहुधन्धी विकास के लिए। उदाहरण के लिए, भारत में पुनर्वास वित्त निगम का उद्देश्य शरणार्थियों को ब्याज की थोड़ी–सी दर पर ऋण देना है ताकि वे कुछ धन्धा चला सकें। इसी तरह औद्योगिक वित्त निगम का उद्देश्य उद्योगों के विकास में सहायता पहुँचाने के लिए उन्हें ऋण, आदि से सहायता पहुँचाना होता है और सड़क यातायात निगम का उद्देश्य व्यापारिक आधार पर सड़कों का प्रबन्ध करना है। स्थानीय या क्षेत्रीय विकास से सम्बन्धित निगम का सुन्दर उदाहरण दामोदर घाटी निगम है।

लोक निगम तथा विभागीय प्रणाली में अन्तर
(Difference between Public Corporation and Government Department)

आन्तरिक संगठन की दृष्टि से निगमों और विभागों में कोई महत्त्वपूर्ण अन्तर नहीं होता। उनके भीतर भी कार्य का विभाजन विभागों, मण्डलों, प्रभागों, खण्डों तथा पदसोपानात्मक इकाइयों से किया जाता है और यह ठीक वैसा ही होता है जैसा कि विभागों में। इस पर भी निगमों और विभागों में कुछ अन्तर होता है, जो निम्नलिखित हैं—

1. **स्वायत्तता की मात्रा में अन्तर** (Difference in quantity of autonomy)—सरकारी निगमों को आन्तरिक मामलों में पर्याप्त स्वायत्तता प्राप्त रहती है। वे विभागों के विपरीत सरकारी अंकुश से मुक्त रहते हैं। वैसे विभागों को भी कार्य करने की पर्याप्त स्वतन्त्रता रहती है, परन्तु वे कानूनी रूप से निगमों की भाँति उसकी माँग नहीं कर सकते। निगमों पर सरकार का नियन्त्रण विभागों की अपेक्षा बहुत कम रहता है।
2. **निगमों पर कार्यपालिका का सीमित नियन्त्रण** (Limited control of executive on corporations)—निगमों पर कार्यपालिका का नियन्त्रण सीमित रहता है। विभाग का अध्यक्ष मन्त्री होता है, परन्तु यह आवश्यक नहीं है कि निगम का अध्यक्ष भी मन्त्री ही हो। विभाग मुख्य प्रशासक के ठीक नीचे रहता है तथा पदसोपान की श्रृंखला में बंधा रहता है। निगम पदसोपान से पृथक् एक स्वतन्त्र निकाय होता है। वैसे निगमों पर मन्त्रिमण्डलीय नियन्त्रण तीन प्रकार से स्थापित किया जाता है : (i) संचालकों की नियुक्ति करके एवं उन्हें अलग करके (ii) सामान्य नीति के सम्बन्ध में निदेश देकर (iii) निगमों से सूचनाएँ एवं प्रतिवेदन प्राप्त करके।
3. **निगमों पर व्यवस्थापिका का भी सीमित नियन्त्रण** (Limited control of legislature on corporation)—निगमों पर व्यवस्थापिका का भी सीमित नियन्त्रण रहता है। विभागों पर संसद का कड़ा वित्तीय नियन्त्रण रहता है। वे उसकी स्वीकृति के बिना एक पैसा भी खर्च नहीं कर सकते। उनकी तुलना में सरकारी निगमों पर संसद का वित्तीय नियन्त्रण काफी कम रहता है। अपने प्रारम्भिक वर्षों में निगम संसद के अनुदानों पर आश्रित रहते हैं। परन्तु जैसे–जैसे वे आर्थिक रूप से आत्मनिर्भर होते जाते हैं, वैसे–वैसे उनके कार्यों में संसदीय हस्तक्षेप घटता जाता है।

TOUCH 'n PASS

4. **वित्तीय प्रक्रियाओं में अन्तर** (Difference in financial processes)—निगम और विभाग की वित्तीय प्रक्रियाओं में भी अन्तर होता है। चूँकि निगमों से यह आशा की जाती है कि कुछ वर्षों के पश्चात् वे आत्मनिर्भर हो जायेंगे, इसलिए उन्हें कुछ ऐसी वित्तीय शक्तियाँ दी जाती हैं। जो विभागों को प्राप्त नहीं होतीं, जैसे कि धन उधार लेना तथा देना, अपना बजट स्वयं बनाना, सुरक्षित निधि की व्यवस्था, आदि।
5. **कानूनी स्थिति** (Legal Status) **में अन्तर**—निगम की कानूनी या वैधानिक स्थिति विभागों से काफी भिन्न होती है जबकि विभागों को राज्य का संरक्षण प्राप्त होता है और विभागों के विरुद्ध सारे अभियोग सरकार या राज्य के विरुद्ध अभियोग समझे जाते हैं, निगम के बारे में ऐसा नहीं कहा जा सकता है। निगम का अपना स्वतन्त्र कानूनी व्यक्तित्व होता है। वह दूसरों पर हानि के लिए अभियोग चला सकता है और इसके विरुद्ध भी हानि की पूर्ति के लिए नागरिक मुकदमे चला सकते हैं।
6. **क्रय-विक्रय के नियम** (Rule of sole and purchase)—निगम के क्रय-विक्रय सम्बन्धी नियम भी विभाग से भिन्न होते हैं। विभाग को इस हेतु टेण्डर (Tender) आमन्त्रित करने पड़ते हैं तथा इस तरीके से कई बार अच्छी वस्तुएँ भी प्राप्त नहीं होती हैं। निगम इस समस्या को वार्ता द्वारा हल कर लेता है और औपचारिकताओं (formalities) में कम-से-कम फँसता है।
7. **कर्मचारियों के सम्बन्ध में अन्तर** (Difference in regarding with workers)—सरकारी निगमों तथा विभागों में कर्मचारियों के सम्बन्ध में भी अन्तर रहता है। विभागों में कर्मचारियों की पदोन्नति वरिष्ठता (Seniority) के आधार पर की जाती है, जबकि निगमों में योग्यता (Merit) के आधार पर। इसके अतिरिक्त, निगम अपने अयोग्य कर्मचारियों को नौकरी से अलग कर सकता है। विभागीय कर्मचारी सरकारी कर्मचारी होते हैं, उन्हें सरलता से अलग नहीं किया जा सकता।
8. **लेखा परीक्षण की विधियों में अन्तर** (Difference in the methods of auditing)—सरकारी विभागों में लेखा परीक्षण करते समय इस बात की ओर विशेष ध्यान दिया जाता है कि उनमें संसद के नियम और कानूनों के अनुसार धन खर्च हुआ है अथवा नहीं, जबकि निगम का लेखा परीक्षण इस दृष्टि से किया जाता है कि इसको कितना घाटा या मुनाफा रहा और कोई अपव्यय तो नहीं हुआ।
9. **राजनीतिक दबाव में अन्तर** (Difference in political pressure)—विभागों पर समय-समय पर खूब राजनीतिक दबाव पड़ता रहता है, जबकि निगमों पर राजनीतिक दवाव बहुत कम होता है।

प्र.6. भारतीय निगमों के प्रमुख दोष तथा इन्हें दूर करने के उपायों का उल्लेख कीजिए।
Mention the major defects of Indian corporations and ways to overcome them.

उत्तर

भारतीय निगमों के प्रमुख दोष तथा इन्हें दूर करने के उपाय
(Major defects of Indian Corporations and ways to Overcome Them)

भारत में लोक निगम बहुत थोड़े समय से अस्तित्त्व में आये हैं तथापि उनकी कार्यप्रणाली के विविध पक्षों के विषय में विरोधी विचार प्रकट किये गये हैं। **ए० डी० गोरवाला** की 'राजकीय उद्योगों के क्षमतापूर्ण संचालन की रिपोर्ट' (Report on the Efficient Conduct of State Enterprises) और जीवन बीमा निगम के मूंदड़ा काण्ड की जाँच के लिए नियुक्त छागला आयोग की रिपोर्ट में भारतीय निगमों के प्रमुख दोषों को उजागर किया गया है। भारत में निगमों के दोष निम्नलिखित हैं—

1. **निगमों में सरकारी अधिकारियों का बाहुल्य** (Majority of government servants in corporations)—भारतीय निगमों में सरकारी अधिकारियों का बाहुल्य और इनका अत्यधिक हस्तक्षेप करना है। निगमों का मूल उद्देश्य सरकार के विभागीय नियमों से स्वतन्त्र रहते हुए स्वायत्तता के साथ अपने कार्यों का संचालन करना है। किन्तु इनके निदेशक मण्डल के सरकारी कर्मचारियों द्वारा निगमों के कार्यों में इतना अधिक हस्तक्षेप किया जाता है कि ये सरकारी विभाग बन जाते हैं और इन्हें निगम बनाने का मूल उद्देश्य समाप्त हो जाता है। **ए० डी० गोरवाला** ने दामोदर घाटी प्राधिकरण के सम्बन्ध में अपनी रिपोर्ट में सरकार के अत्यधिक हस्तक्षेप की चर्चा करते हुए लिखा था कि 'इस निगम का इतिहास ऐसी दुखद घटनाओं की शृंखला मात्र है, जिनमें निगम को अपनी सारी शक्तियाँ अपनी स्वायत्तता बनाये रखने में लगानी पड़ी जबकि सरकारी विभागों का यह प्रयास था कि वे निगम को सचिवालय के अधीन काम करने वाले विभाग की स्थिति में ला दें, दामोदर घाटी निगम के साथ उस प्रकार का व्यवहार किया गया जैसा कि स्वायत्त निगम

के प्रति नहीं किया जाना चाहिए।' औद्योगिक कर्मचारी राज्य बीमा निगम के पहले महानिदेशक **डॉ० काटियाल** को तत्कालीन प्रधानमन्त्री पण्डित नेहरू ने इंग्लैण्ड से इस कार्य को चलाने के लिए विशेष रूप से बुलाया था, किन्तु यहाँ कुछ समय कार्य करने के बाद उन्हें इस निगम में श्रम मन्त्रालय का अत्यधिक हस्तक्षेप बड़ा अनुचित प्रतीत हुआ और वे इस कार्य को छोड़कर विदेश चले गये।

निगमों के कार्यों में सरकारी हस्तक्षेप निदेशक मण्डल में सरकारी निदेशकों के रहने के कारण होता है। इससे निगम मन्त्रालयों के उपासंग (Adjuncts) मात्र हो गये हैं।

इस दोष को दूर करने के लिए यह आवश्यक है कि निगमों के प्रबन्ध मण्डलों में सरकारी अधिकारियों की संख्या कम की जाये। प्रशासनिक सुधार आयोग ने इस दोष को दूर करने के लिए यह सिफारिश की थी कि मन्त्रालय का कोई भी अधिकारी सार्वजनिक उद्योग के निदेशक मण्डल का अध्यक्ष नहीं बनाया जाना चाहिए। यदि निगमों में काम के लिए सरकारी कर्मचारियों को रखा जाये तो इनके लिए यह नियम बना देना चाहिए कि वे स्थाई रूप से सार्वजनिक उद्यमों में ही काम करेंगे।

2. **निगमों में वित्तीय परामर्शदाताओं की नियुक्ति से स्वायत्तता में कमी** (Decreasement of autonomy due to the appointment of financial advisors in corporations)—निगमों में वित्तीय परामर्शदाता की नियुक्ति अब तक प्रबन्ध निदेशकों के अधिकार तथा इनकी स्वायत्तता को कम करने वाली सिद्ध हुई है। दामोदर घाटी प्राधिकरण तथा अन्य निगमों के कार्य में इससे बड़ी कठिनाइयाँ उत्पन्न हुई हैं। अत: इस व्यवस्था में संशोधन आवश्यक है। यह सच है कि सरकार को सार्वजनिक धन के सदुपयोग की पूरी व्यवस्था करनी चाहिए, किन्तु इसके लिए वित्तीय परामर्शदाताओं की नियुक्ति आवश्यक नहीं है। यह प्रयोजन निगमों के प्रबन्ध निदेशक अथवा महानिदेशकों पर पूर्ण वित्तीय उत्तरदायित्व डालकर पूरा किया जा सकता है।
3. **निगमों के परिप्रेक्ष्य में मन्त्रिमण्डलीय नियन्त्रण की व्यवस्था अस्पष्ट एवं दोषपूर्ण** (Cabinet system unclear and wrong regarding to corporations)—निगमों के परिप्रेक्ष्य में मन्त्रिमण्डलीय नियन्त्रण की व्यवस्था सन्तोषजनक और स्पष्ट नहीं है। इस विषय में सामान्य सिद्धान्त यह है कि मन्त्रियों को निगमों के दैनिक कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए, उन्हें केवल सामान्य नीति विषयक निदेश मात्र देने चाहिए। किन्तु व्यवहार में इस नियम का पालन करना बहुत कठिन है कि आम नीति क्या है, रोजमर्रा की बातें क्या हैं। कोई भी प्रश्न किसी मौके पर आम नीति की बात हो सकता है और वही किसी दूसरे मौके पर प्रशासन की रोजमर्रा की बात हो सकती है। इस मर्यादा का पालन न होने से मन्त्री बहुधा लोक निगम के दैनिक क्रिया-कलापों में हस्तक्षेप करने लगते हैं। इसके साथ ही इसमें एक बड़ी समस्या यह भी है कि मन्त्री और सचिव निगमों पर नियन्त्रण करने के लिए स्पष्ट और लिखित आदेश नहीं देते हैं और मौखिक तथा अप्रत्यक्ष रूप से निगम के मामलों का नियन्त्रण करना चाहते हैं। इसका उल्लेखनीय उदाहरण मूंदड़ा काण्ड है।

छागला जाँच आयोग ने मूंदड़ा काण्ड के प्रसंग में जो जाँच की थी, उसमें यह ज्ञात हुआ कि वित्त मन्त्रालय जीवन बीमा निगम के दिन-प्रतिदिन के कार्यों में गम्भीर रूप से हस्तक्षेप करता रहा था। यह मामला इस प्रकार था-वित्त मन्त्रालय के कहने पर जीवन बीमा निगम ने अपने कोष में से एक बड़ी राशि (एक करोड़ अड़तीस लाख रुपये) मूंदड़ा व्यापारिक प्रतिष्ठानों के शेयर खरीदने में लगा दी जिनके बारे में बाद में यह ज्ञात हुआ कि वे फर्जी संस्थान (Bogus Firms) थे तथा जीवन बीमा निगम द्वारा उनमें पूँजी का विनियोग लाभदायक नहीं रहा।

श्री छागला इस मामले की जाँच-पड़ताल के बाद इस परिणाम पर पहुँचे कि 'वित्त मन्त्रालय में कुछ ऐसी प्रवृत्ति थी कि वह निगम को अपनी ही एक शाखा या विभाग समझता था और यह मानकर उसको आदेश जारी करता था कि निगम उन आदेशों का पालन करने के लिए बाध्य है।' इस काण्ड के पत्र-व्यवहार और बातचीत का अध्ययन करने के बाद श्री छागला इस परिणाम पर पहुँचे कि इसमें सन्देह की कोई गुन्जाइश नहीं है कि 'यहाँ सौदा सरकार के हस्तक्षेप के परिणामस्वरूप ही सम्पन्न हुआ था।' उनका यह कहना था कि 'सरकार निगम को आदेश देती रही है, यद्यपि वह स्वांग यही रचती रही है कि वह केवल परामर्श दे रही है।'

भविष्य में ऐसी घटनाओं की पुनरावृत्ति रोकने के लिए श्री छागला ने निम्नलिखित सिफारिशें कीं : प्रथम, सरकार को स्वायत्तशासी कानून द्वारा स्थापित निगमों के कार्य संचालन में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए और यदि वे हस्तक्षेप करना चाहते हैं तो उन्हें लिखित रूप से निदेश देने की जिम्मेदारी से नहीं बचना चाहिए। द्वितीय, जीवन बीमा निगम जैसे निगमों

के अध्यक्षों की नियुक्ति व्यावसायिक तथा वित्तीय क्षेत्र का अनुभव रखने वाले और शेयर बाजार की रीतियों तथा विधियों से परिचित व्यक्तियों में से ही की जानी चाहिए।

4. **प्रबन्धकीय और तकनीकी योग्यता वाले पदाधिकारियों का अभाव** (Scarcity of officers who have managerial and Technical Ability)—यह बड़े खेद की बात है कि भारतीय निगमों ने अभी तक अपने प्रबन्धकीय और तकनीकी योग्यता वाले पदाधिकारियों का चयन करने और इनको समुचित प्रशिक्षण देने की नीति का विकास नहीं किया है। वे सरकारी कर्मचारियों और सरकारी निदेशों पर अधिक अवलम्बित रहते हैं। प्रशासनिक सुधार आयोग का विचार था कि इन निगमों में सरकारी कर्मचारियों की नियुक्ति की प्रवृत्ति को कम करना चाहिए और इसके लिए तकनीकी योग्यता रखने वाले कर्मचारियों को नियुक्त किया जाना चाहिए।
5. **अंकेक्षण एवं मूल्यांकन की समस्या** (Problem of Auditing and Evaluation)—लोक निगमों की एक समस्या उनके अंकेक्षण एवं मूल्यांकन की है। इन निगमों का नियमित अंकेक्षण इनके अंकेक्षकों (Auditors) द्वारा किया जाता है तथा भारत के महालेखा परीक्षक एवं नियन्त्रक के द्वारा इस सम्बन्ध में परीक्षण जाँच (test checking) व टीका (comment) किया जाता है। कुछ जाँच स्थायी संसदीय समिति (Standing Parliamentary Committee) द्वारा की जाती है। उन उपक्रमों में औचित्य अंकेक्षण (Propriety Audit) व प्रक्रिया अंकेक्षण (Operational Audit) व कुशलता अंकेक्षण (Efficiency Audit) का अभाव है।

लोक निगमों में औचित्य अंकेक्षण, प्रक्रिया अंकेक्षण व कुशलता अंकेक्षण प्रारम्भ कर देना चाहिए। इस प्रकार के अंकेक्षण संसद में पूछे जाने वाले बहुत-से प्रश्नों में कमी कर देंगे तथा निगम भी व्यावसायिक सिद्धान्तों के आधार पर कार्य करने में समर्थ हो सकेंगे।

लोक निगमों का भविष्य
(Future of Public Corporations)

यह एक तथ्य है कि लोक निगमों का कार्य तथा संचालन सन्तोषजनक नहीं है, परन्तु इसमें कोई सन्देह नहीं कि संगठन का यह स्वरूप बहुत लाभदायक है और बहुत लोकप्रिय हो रहा है। आज जबकि उद्योग तथा वाणिज्य के क्षेत्र में राज्य अधिक-से-अधिक सक्रिय हो रहा है, प्रशासनिक संगठन में यह रूप ही उपयुक्त मालूम देता है। फिर भी एक विशिष्ट प्रकार के प्रशासनिक अभिकरण के रूप में निगम की उपादेयता तीन तत्त्वों पर निर्भर करती है : प्रथम, निगम का उपयोग व्यावसायिक, वाणिज्यिक या औद्योगिक प्रबन्ध के लिए ही हो। द्वितीय, निगम को तुलनात्मक दृष्टि से सरकारी विभाग की अपेक्षा प्रबन्ध का अधिक स्वायत्त क्षेत्र मिलना चाहिए। यदि सार्वजनिक दायित्व के नाम पर उसे भी विभागीय ढांचे में ही सम्मिलित कर लिया गया तो उसके अस्तित्त्व का मूल आधार ही लुप्त हो जायेगा। तृतीय, संसदीय नियन्त्रण तथा शासकीय नियन्त्रण का उपयोग बहुत बुद्धिमानी से किया जाये। निगमों की छोटी-छोटी बातों की आलोचना संसदीय समितियों को नहीं करनी चाहिए इससे अधिकारियों का मनोबल गिरता है।

प्र.7. भारत में विभागीय संगठन का वर्णन कीजिए।
Explain the departmental organization in India.

उत्तर

भारत में विभागीय संगठन
(Departmental Organization in India)

भारतीय संविधान भारत में संसदीय शासन प्रणाली की स्थापना करता है। इस शासन प्रणाली में दो प्रकार की कार्यपालिकाएँ होती हैं—एक, संवैधानिक कार्यपालिका और दूसरी, वास्तविक कार्यपालिका। राष्ट्रपति भारत के संवैधानिक अध्यक्ष हैं जिन्हें कार्यपालन सम्बन्धी वास्तविक शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं, यद्यपि सरकार का सम्पूर्ण कार्य व्यापार उसी के नाम पर किया जाता है। वह सम्पूर्ण प्रशासन के 'सुगम संचालन' हेतु नियम बनाता है तथा वास्तविक कार्यपालिका की नियुक्ति करता है। संसद के बहुमत दल के नेता को वह प्रधानमन्त्री तथा उनकी सलाह पर अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करता है।

सिद्धान्ततः प्रधानमन्त्री सहित मन्त्रिपरिषद् राष्ट्रपति को सहायता और परामर्श देने के लिए होती है, परन्तु वास्तविकता यह है कि सम्पूर्ण प्रशासन राष्ट्रपति के नाम पर प्रधानमन्त्री तथा उनके अन्य साथियों (मन्त्रियों) द्वारा प्रशासित होता है। इसलिए भारत सरकार की सम्पूर्ण प्रशासनिक रूप-रचना को, सरकारी कार्यों का कुशलतापूर्वक सम्पादन करने हेतु मन्त्रालयों तथा विभागों में विभाजित किया गया है। राष्ट्रपति संविधान के अनुच्छेद 77 के खण्ड (3) के अन्तर्गत प्रधानमन्त्री की सलाह पर मन्त्रालयों की स्थापना करता है और प्रत्येक मन्त्री को तत्सम्बन्धी कार्य सौंपता है। भारत सरकार के मन्त्रालयों में या तो केवल एक ही विभागीय मन्त्रालय है अथवा कुछ मन्त्रालयों में दो या दो से अधिक विभाग भी सम्मिलित हैं।

एक सरकारी विभाग अथवा मन्त्रालय अपनी प्रशासनिक संरचना का सबसे बड़ा उप-सम्भाग होता है। जहाँ तक भारत के विभागीय संगठन का प्रश्न है, यहाँ की विभागीय पद्धति को **डॉ० एम०पी० शर्मा** ने एक तीन-मंजिली इमारत बताया है जिसके ऊपर की मंजिल 'राजनीतिक स्तर', मध्य में 'सचिवालय' और निम्न स्तर पर 'निदेशालय' होते हैं।

विभाग की संरचना
(Structure of Department)

भारत सरकार का कार्य विभिन्न मंत्रालयों/विभागों में विभाजित है। विभाग की परिभाषा सामान्य वित्तीय नियमों में भी निमन प्रकार की गई है—

1. विभाग, उसे आवंटित व्यवसाय और उन नीतियों के निष्पादन और समीक्षा की दृष्टि से भारत सरकार की नीतियाँ तैयार करने के लिए जिम्मेदार है।
2. विभाग को आवंटित व्यवसाय के सुचारु निपटान हेतु विभाग, स्कंधों, प्रभागों, शाखाओं और अनुभागों में विभाजित है।
3. एक विभाग का अध्यक्ष सामान्यत: भारत सरकार का सचिव होता है जो विभाग के प्रशासनिक अध्यक्ष और विभाग के अन्दर नीति और प्रशासन के सभी मामलों पर मंत्री के प्रधान सलाहकार के रूप में कार्य करता है।
4. विभाग का कार्य सामान्यत: स्कन्धों में विभाजित है और प्रत्येक स्कन्ध का प्रभारी एक विशेष सचिव/अपर सचिव/संयुक्त सचिव होता है। ऐसे कार्यकर्त्ता को सामान्यत:, कुल मिलाकर विभाग के प्रशासन के लिए सचिव की समग्र जिम्मेदारी के अध्यधीन उसके स्कन्ध के अन्तर्गत आने वाले व्यवसाय के सम्बन्ध में स्वतन्त्र कामकाज की अधिकतम मात्रा सौंपी गई है।
5. एक स्कन्ध के अन्तर्गत सामान्यत: अनेक प्रभाग आते हैं और प्रत्येक प्रभाग, निदेशक/संयुक्त निदेशक/उप सचिव स्तर के अधिकारी के प्रभार में कार्य करता है। एक प्रभाग में अनेक शाखाएँ होंगी जो प्रत्येक एक अवर सचिव अथवा समकक्ष अधिकारी के प्रभार में होगी।
6. एक अनुभाग सामान्यत: विभाग में कार्य के एक सुपरिभाषित क्षेत्र के साथ निम्नतम संगठनात्मक इकाई होगा। इसमें सामान्यत: सहायक और लिपिक होते हैं जिनका पर्यवेक्षण एक अनुभाग अधिकारी द्वारा किया जाता है। मामलों की प्रारम्भिक हेण्डलिंग प्राय: (नोटिंग और ड्राफ्टिंग सहित) सहायकों और लिपिकों द्वारा की जाती है जिन्हें डीलिंग हेण्ड के नाम से भी जाना जाता है।
7. यद्यपि उपरोक्त, विभाग के संगठन में सामान्यत: अपनाई जाने वाली पद्धति का द्योतक है तथापि कतिपय भिन्नताएँ हैं, उनमें सर्वाधिक उल्लेखनीय डेस्क आफिसर पद्धति है। इस पद्धति के अन्तर्गत निम्नतम स्तर पर विभाग का कार्य विशिष्ट कार्यात्मक डेस्क से शुरू होता है और प्रत्येक का प्रबन्धन उपयुक्त रैंक के दो डेस्क अधिकारियों द्वारा प्रबन्धित होता है, अर्थात् अवर सचिव अथवा अनुभाग अधिकारी प्रत्येक डेस्क अधिकारी मामलों को खुद हेण्डल करता है तथा उसे पर्याप्त आशुलिपिक तथा लिपिकीय सहायता प्रदान की जाती है।'

सचिव, एक विभाग का प्रशासनिक अध्यक्ष होता है और एक विभाग की संरचना में विशेष सचिव, अपर सचिव, संयुक्त सचिव, निदेशक, उप-सचिव, अवर सचिव और अनुभाग अधिकारी सम्मिलित हैं। इनमें से प्रत्येक के कार्यों का उल्लेख मंत्रिमण्डल सचिवालय, कार्यालय प्रक्रिया संहिता में निम्न प्रकार किया गया है—

विभिन्न स्तर के अधिकारियों के कार्य (Functions of Different Level Officers)

1. **सचिव** (Scoretary)—सचिव, भारत सरकार मंत्रालय अथवा विभाग का प्रशासनिक प्रधान होता है। वह अपने मंत्रालय/विभाग के अन्दर सभी नीतिगत व प्रशासन सम्बन्धी मामलों के सम्बन्ध में मंत्री का प्रधान सलाहकार होता है और उसकी जिम्मेदारी पूर्ण व अविभाजित होती है।
2. **विशेष सचिव/अपर सचिव/संयुक्त सचिव** (Special Secretary/Upper Secretary/Joint Secretary)—किसी मंत्रालय में कार्य की मात्रा सचिव के प्रबन्ध योग्य प्रभार से अधिक होने पर एक अथवा अधिक स्कन्ध कायम किए जा सकते हैं तथा प्रत्येक स्कन्ध का प्रभारी एक विशेष सचिव/अपर सचिव/संयुक्त सचिव होगा। ऐसे अधिकारी को, पूरे स्कन्ध के प्रशासन के लिए, सचिव के सामान्य दायित्व के अध्यधीन, उसके स्कन्ध के अन्तर्गत आने वाले सभी व्यवसाय के सम्बन्ध में स्वतन्त्र कार्यकरण और जिम्मेदारी अधिकतम रूप में सौंपी जाती है।

TOUCH 'n PASS

3. **निदेशक/उप-सचिव** (Director/Deputy Secretary)—निदेशक/उप-सचिव, सचिव की ओर से एक अधिकारी के रूप में कार्य करता है। वह सचिवालय प्रभाग का प्रभारी होता है तथा उसके प्रभार के अन्तर्गत प्रभाग के अन्दर डील किए जाने वाले सरकारी व्यवसाय के निपटान के लिए जिम्मेदार होता है। सामान्यत: वह उसके पास आने वाले अधिकांश मामलों का खुद निपटान करने में समर्थ होना चाहिए। महत्त्वपूर्ण मामलों के सम्बन्ध में उसे संयुक्त सचिव/सचिव के आदेश प्राप्त करने में या तो मौखिक रूप से अथवा पत्र प्रस्तुत करके, अपने विवेक का इस्तेमाल करना चाहिए।
4. **अवर सचिव** (Lower Secretary)—एक अवर सचिव, मंत्रालय में शाखा का प्रभारी होता है जिसमें दो अथवा अधिक अनुभाग होते हैं और उनके सम्बन्ध में व्यवसाय के प्रेषण व अनुशासन के अनुरक्षण के सम्बन्ध में नियन्त्रण का इस्तेमाल करता है। उसके पास उसके प्रभार के अधीन अनुभागों से कार्य आता है। शाखा अधिकारी के रूप में वह अपने स्तर पर यथासम्भव बहुत से मामलों का निपटान करता है, किन्तु वह महत्त्वपूर्ण मामलों में उप सचिव अथवा उच्च अधिकारियों का आदेश प्राप्त करता है।

प्रत्येक विभाग में एक अथवा अधिक संलग्न अथवा अधीनस्थ कार्यालय हो सकते हैं। इन कार्यालयों की भूमिकाएँ हैं—

संलग्न और अधीनस्थ कार्यालय (Attached and Subordinate Offices)

1. जिन मामलों में सरकार की नीतियों को कार्यान्वित करने के लिए कार्यकारी कार्रवाई और/या निदेशन के विकेन्द्रीकरण की जरूरत हो, विभाग अपने अधीन 'संलग्न' और 'अधीनस्थ' कार्यालयों के रूप में कार्यान्वयन एजेंसियाँ कायम कर सकता है।
2. संलग्न कार्यालय, सामान्यत: जिस विभाग से वे सम्बद्ध हैं उसके द्वारा निर्धारित नीतियों के कार्यान्वयन हेतु अपेक्षित कार्यकारी निदेशन प्रदान करने के लिए जिम्मेदार हैं। वे तकनीकी जानकारी की एक संग्रहशाला के रूप में भी कार्य करते हैं और विभाग को उनके द्वारा डील किए जाने वाले प्रसंगाधीन तकनीकी पहलू पर सलाह प्रदान करते हैं।
3. अधीनस्थ कार्यालय सामान्यत: क्षेत्र संस्थापनाओं अथवा सरकार की नीतियों के विस्तृत कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार एजेंसियों के रूप में कार्य करते हैं। वे एक संलग्न कार्यालय के अन्तर्गत अथवा जहाँ सम्मिलित कार्यान्वयन निर्देशन की मात्रा काफी नहीं हो, सीधे ही विभाग के अन्तर्गत कार्य करते हैं। इस मामले में वे विशेषज्ञता के अपने-अपने क्षेत्रों में तकनीकी मामलों में हेण्डलिंग में सम्बन्धित विभागों की सहायता करते हैं।

इसके अतिरिक्त, संलग्न और अधीनस्थ कार्यालयों के अतिरिक्त, बड़ी संख्या में संगठन हैं, जो उन्हें सौंपे गए विभिन्न कार्य निष्पादित करते हैं। इन्हें निम्न प्रकार वर्गीकृत किया जा सकता है—

1. **संवैधानिक निकाय** (Constitutional Bodies)—ऐसे निकाय जो भारत के संविधान के प्रावधानों के अन्तर्गत गठित हैं।
2. **सांविधिक निकाय** (Legal Bodies)—ऐसे निकाय जो सांविधि अथवा संसद के एक अधिनियम के अन्तर्गत गठित हैं।
3. **स्वायत्त निकाय**—ऐसे निकाय जिन्हें सरकार द्वारा सरकारी कार्यों से सम्बद्ध कार्य-कलापों के निपटान के लिए स्थापित किया गया है। यद्यपि ऐसे निकायों को संस्था-ज्ञापन-पत्र आदि के अनुसार अपने कार्यों के निपटान में स्वायत्तता प्राप्त होती है, किन्तु उन पर सरकार का नियंत्रण होता है, क्योंकि उनका वित्त पोषण सरकार द्वारा किया जाता है।
4. **सरकारी क्षेत्रक उपक्रम** (Government sector enterprise)—सरकारी क्षेत्रक उपक्रम उद्योग का भाग हैं जो सरकार द्वारा पूर्णत: अथवा आंशिक रूप से नियंत्रित हैं। इन उपक्रमों की स्थापना कम्पनियों अथवा निगमों के रूप में की गई है जिनमें शेयर राष्ट्रपति अथवा उनके मनोनीत व्यक्ति द्वारा धारित हैं तथा जो निदेशक बोर्ड द्वारा प्रबन्धित हैं जिनमें अधिकारीगण और अधिकारी-भिन्न लोग सम्मिलित हैं।

भारत सरकार के मन्त्रालय एवं विभाग
(Ministries and Departments of the Government of India)

1948 में हमारे यहाँ सचिवों के 8 पद, 18 विभाग और कुल 14.40 लाख कर्मचारी थे। आज हमारे पास 53 मन्त्रालय एवं उनके अन्तर्गत 53 विभाग और 31.91 (मार्च 2020) लाख से अधिक कर्मचारी हैं। हाल ही में सरकारी क्षेत्र के उद्योग में विनिवेश प्रक्रिया में तेजी लाने के लिए एक नया निवेश और लोक परिसम्पति प्रबंधन विभाग, सूचना प्रौद्योगिकी के सम्बन्ध में सभी पहल- कदमियों को सुगम बनाने के लिए नोडल एजेन्सी के रूप में एक नया सूचना प्रौद्योगिकी मन्त्रालय एवं जल की महत्ता को ध्यान में रखते हुए नया 'जल शक्ति मन्त्रालय' (मई 2019 में गठित) तथा सहकारिता मंत्रालय (जुलाई 2021 में गठित) स्थापित किया है।

TOUCH 'n' PASS

मन्त्रालय/विभागों की सूची (List of Ministries/Departments)

1. **कृषि एवं किसान कल्याण मन्त्रालय** (Agriculture and former welfare ministry)—(i) कृषि, सहकारिता एवं किसान कल्याण विभाग, (ii) कृषि अनुसन्धान और शिक्षा विभाग।
2. आयुर्वेद, योग और प्राकृतिक चिकित्सा, यूनानी, सिद्ध और होम्योपैथी मन्त्रालय (आयुष)।
3. **रसायन और उर्वरक मन्त्रालय** (Chemical and fertilzerministry)—(i) रसायन एवं पेट्रो रसायन विभाग, (ii) उर्वरक विभाग, (iii) औषध विभाग।
4. नागर विमानन मन्त्रालय।
5. कोयला मन्त्रालय।
6. वाणिज्य और उद्योग मन्त्रालय—(i) वाणिज्य विभाग, (ii) उद्योग संवर्धन और आंतरिक व्यापार विभाग।
7. **संचार मन्त्रालय** (Communcation Ministry)—(i) दूरसंचार विभाग, (ii) डाक विभाग।
8. **उपभोक्ता मामले, खाद्य और सार्वजनिक वितरण मन्त्रालय**—(i) उपभोक्ता मामले विभाग, (ii) खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग।
9. कॉरपोरेट कार्य मन्त्रालय।
10. संस्कृति मन्त्रालय (Cultural Ministry)।
11. **रक्षा मन्त्रालय** (Defence Ministry)—(i) रक्षा विभाग, (ii) सैन्य कार्य विभाग, (iii) रक्षा उत्पादन विभाग, (iv) रक्षा अनुसंधान तथा विकास विभाग, (v) पूर्व सेनानी कल्याण विभाग।
12. उत्तर-पूर्वी क्षेत्र विकास मन्त्रालय
13. पृथ्वी विज्ञान मन्त्रालय
14. **शिक्षा मन्त्रालय** (Education Ministry)—(i) स्कूल शिक्षा और साक्षरता विभाग, (ii) उच्चतर शिक्षा विभाग।
15. इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मन्त्रालय
16. पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मन्त्रालय
17. विदेश मन्त्रालय
18. **वित्त मन्त्रालय** (Finance Ministry)—(i) आर्थिक कार्य विभाग, (ii) व्यय विभाग, (iii) राजस्व विभाग, (iv) निवेश और लोक परिसंपत्ति प्रबंधन विभाग, (v) वित्तीय सेवाएँ विभाग।
19. **मत्स्य, पशुपालन और डेयरी मन्त्रालय** (Fishery, Animal Husbandry and Dairy Ministry)—(i) पशुपालन और डेयरी विभाग, (ii) मत्स्यपालन विभाग।
20. खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मन्त्रालय
21. **स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मन्त्रालय** (Health and family welfare ministry)—(i) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग, (ii) स्वास्थ्य अनुसंधान विभाग।
22. **भारी उद्योग और लोक उद्यम मन्त्रालय** (Heavy Industry and Public Industry Ministry)—(i) भारी उद्योग विभाग, (ii) लोक उद्यम विभाग।
23. **गृह मन्त्रालय** (Home Ministry)—(i) आंतरिक सुरक्षा विभाग, (ii) राज्य विभाग, (iii) राजभाषा विभाग, (iv) गृह विभाग, (v) जम्मू, कश्मीर और लद्दाख विभाग (vi) सीमा प्रबन्धन विभाग।
24. आवासन और शहरी कार्य मन्त्रालय
25. सूचना और प्रसारण मन्त्रालय
26. **जल शक्ति मन्त्रालय** (Water Power Ministry)—(i) जल संसाधन, नदी विकास और गंगा संरक्षण विभाग, (ii) पेयजल एवं स्वच्छता विभाग।
27. श्रम और रोजगार मन्त्रालय
28. **विधि और न्याय मन्त्रालय** (Law and Justic Ministry)—(i) विधि कार्य विभाग, (ii) विधायी विभाग, (iii) न्याय विभाग।

TOUCH 'n PASS

29. सूक्ष्म, लुघ और मध्यम उद्यम मन्त्रालय
30. खान मन्त्रालय
31. अल्पसंख्यक कार्य मन्त्रालय
32. नवीन और नवीकरणीय ऊर्जा मन्त्रालय
33. पंचायती राज मन्त्रालय
34. संसदीय कार्य मन्त्रालय
35. **कार्मिक, लोक शिकायत तथा पेंशन मन्त्रालय** (Personnel, Public Grievance and Pension Ministry) —(i) कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग, (ii) प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग, (iii) पेंशन और पेंशनभोगी कल्याण विभाग।
36. पेट्रोलियम और प्राकृतिक गैस मन्त्रालय
37. योजना मन्त्रालय
38. विद्युत मन्त्रालय
39. रेल मन्त्रालय
40. सड़क परिवहन और राजमार्ग मन्त्रालय
41. **ग्रामीण विकास मन्त्रालय** (Rural Development Ministry)—(i) ग्रामीण विकास विभाग, (ii) भूमि संसाधन विभाग।
42. **विज्ञान और प्रौद्योगिकी मन्त्रालय**—(i) विज्ञान और प्रौद्योगिकी विभाग, (ii) विज्ञान और औद्योगिक अनुसंधान विभाग, (iii) बायो-टेक्नोलॉजी विभाग।
43. पत्तन, पोत परिवहन और जलमार्ग मन्त्रालय
44. कौशल विकास और उद्यमिता मन्त्रालय
45. **सामाजिक न्याय और आधिकारिता मन्त्रालय** (Social Justic and Empowerment Ministry)— (i) सामाजिक न्याय और आधिकारिता विभाग, (ii) दिव्यांगजन सशक्तीकरण विभाग।
46. सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मन्त्रालय
47. इस्पात मन्त्रालय
48. वस्त्र मन्त्रालय
49. पर्यटन मन्त्रालय
50. जनजातीय कार्य मन्त्रालय
51. महिला और बाल विकास मन्त्रालय
52. **युवा कार्यक्रम और खेल मन्त्रालय** (Youth Programme and Sports Ministry)—(i) युवा कार्यक्रम विभाग, (ii) खेल विभाग।
53. सहकारिता मंत्रालय

केन्द्र सरकार के स्वतंत्र विभाग (Independent Departments of Contral Government)

54. परमाणु ऊर्जा विभाग
55. अंतरिक्ष विभाग

प्रमुख स्वतंत्र कार्यालय (Main Independent Offices)

56. मंत्रिमंडल सचिवालय
57. राष्ट्रपति सचिवालय
58. प्रधानमंत्री कार्यालय
59. नीति आयोग
60. राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद् सचिवालय।

TOUCH 'n' PASS

प्र.8. स्वतन्त्र नियामकीय आयोग पर टिप्पणी कीजिए।

Write a long note on independent regulatory commission.

उत्तर 'स्वतन्त्र नियामकीय आयोग' एक विलक्षण प्रकार की अमेरिकन प्रशासकीय इकाई है। इसका जन्म संयुक्त राज्य अमेरिका की विशेष संवैधानिक प्रणाली में से हुआ है। वहाँ स्वतन्त्र नियामकीय आयोगों की स्थापना इसलिए की गयी थी ताकि समाज में शक्तिशाली आर्थिक वर्गों की क्रियाओं के नियन्त्रण एवं नियमन द्वारा सार्वजनिक हित की रक्षा एवं उसमें वृद्धि की जा सके। अमेरिकी राजनीतिक तथा आर्थिक पृष्ठभूमि ऐसे आयोगों की स्थापना के अत्यन्त अनुकूल साबित हुई है। 19वीं शताब्दी के अन्तिम और 20वीं शताब्दी के प्रथम दशक में औद्योगीकरण तथा समाजवादी विचारधारा की प्रगति के फलस्वरूप राज्य के कार्य-क्षेत्र का निरन्तर विस्तार होने लगा। सामान्यत: इसका स्वाभाविक परिणाम होता है कार्यपालिका की शक्तियों में वृद्धि। परन्तु अमेरिका का संविधान 'शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त' पर आधारित है जिसमें कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के बीच अविश्वास एवं स्पर्द्धा की भावना रहती है। इस स्थिति में वहाँ की विधायिका अर्थात् कांग्रेस यह कैसे सहन करती कि राष्ट्रपति की शक्ति में अत्यधिक वृद्धि होती रहे? अत: कांग्रेस ने एक नया रास्ता निकाल लिया और वह था-स्वतन्त्र नियामक आयोगों का निर्माण। इन आयोगों की स्थापना कांग्रेस द्वारा की गयी और उन्हें कार्यपालिका के नियन्त्रण से स्वतन्त्र रखा गया।

स्वतन्त्र नियामकीय आयोग : अभिप्राय
(Independent Regulatory Commission : Meaning)

इन आयोगों को स्वतन्त्र (Independent) इसलिए कहा जाता है कि ये वहाँ की कार्यपालिका अर्थात् राष्ट्रपति के नियन्त्रण से सर्वथा स्वतन्त्र हैं। इन्हें अपनी नीतियों का निर्माण करने तथा अपने वित्तीय साधनों को नियन्त्रित करने के पूरे अधिकार हैं। इन विषयों में सर्वथा स्वाधीन होने के कारण इन्हें 'स्वतन्त्र' कहा जाता है। **डिमॉक** के अनुसार, 'इन आयोगों को 'स्वतन्त्र' इसलिए नहीं कहा जाता कि उन पर कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका का नियन्त्रण नहीं होता, बल्कि इसलिए कि वे शासन के स्थापित निष्पादक विभागों की परिधि से बाहर होते हैं।' इन्हें 'नियामक' (Regulatory) कहने का कारण यह है कि इनकी स्थापना का उद्देश्य किसी विशेष क्षेत्र में नियन्त्रण स्थापित करना होता है। **डिमॉक** के अनुसार, 'उनको 'नियामक' इसलिए कहा जाता है क्योंकि वे अस्वस्थ प्रतियोगिता के दोषों को दूर करने की दृष्टि से नागरिकों की कुछ क्रियाओं का नियमन करते हैं।' उदाहरणार्थ, संयुक्त राज्य अमेरिका का 'अन्तर-राज्यीय वाणिज्य आयोग' विभिन्न राज्यों में रेलों और सड़कों पर यातायात के सभी साधनों को चलाने वाली कम्पनियों और इनके द्वारा लिये जाने वाले किरायों तथा भाड़ों को नियन्त्रित करता है। इन्हें 'आयोग' कहा जाता है चूँकि इनका मण्डल (Board) अथवा आयोग (Commission) के रूप में गठन किया जाता है। इसका यह अभिप्राय है कि इनमें प्राय: 5 से 11 तक सदस्य होते हैं। यह व्यवस्था जानबूझकर इसलिए रखी जाती है कि इनके निर्णय निष्पक्ष और स्वतन्त्र रीति से किये जा सकें। यदि ऐसे संगठन का अध्यक्ष केवल एक व्यक्ति को बनाया जाये तो उस पर कई प्रकार से बाह्य दवाव डालकर उसके निर्णयों को प्रभावित किया जा सकता है, किन्तु अनेक सदस्यों का बोर्ड या कमीशन होने पर इन पर ऐसा प्रभाव पड़ने की सम्भावना बहुत कम हो जाती है।

डिमॉक के अनुसार, स्वतन्त्र नियामक आयोग के दो प्रमुख लक्षण होते हैं—पहला कि वे प्रमुख कार्यकारी (राष्ट्रपति) के नियन्त्रण से प्राय: मुक्त होते हैं। न तो वे राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होते हैं, न ही वे उसके सम्मुख अपने कार्य का प्रतिवेदन प्रस्तुत करते हैं। नियामक आयोगों का दूसरा महत्त्वपूर्ण लक्षण यह है कि उनके कार्य निम्न प्रकृति के होते हैं, अर्थात्—प्रशासनिक, अर्ध-विधायी तथा अर्ध-न्यायिक। उनको शासन की 'चौथी शाखा' के नाम से भी पुकारा जाता है। इसका कारण यह है कि अमेरिकन शासन-व्यवस्था की तीनों परम्परागत शाखाओं, अर्थात् विधानांग, कार्यांग अथवा न्यायांग में से किसी में भी पूरी तरह समाविष्ट नहीं किये जा सकते।

संयुक्त राज्य अमेरिका में स्वतन्त्र नियामक आयोग मुख्य कार्यपालिका (राष्ट्रपति) के अधीन नहीं होते, इसलिए इन्हें 'शासन की शीर्ष विहीन शाखा' (Headless Branch of the Government) की संज्ञा दी जाती है। इन्हें 'शासन की चतुर्थ शाखा' (Fourth Branch of the Government) भी कहा जाता है क्योंकि इनके कार्य मिश्रित प्रकृति के होते हैं अर्थात् प्रशासनिक (Administrative), अर्ध-विधायी (Quasi-legislative) और अर्ध-न्यायिक (Quasi-Judicial)। अमेरिका में इन्हें 'कांग्रेस की भुजाएँ' (Arms of the congress) भी कहते हैं, क्योंकि ये कांग्रेस के अधीन रहते हैं। इन्हें 'स्वायत्तता के द्वीप' (Islands of Autonomy) नाम से भी पुकारा जाता है, क्योंकि ये स्वतन्त्र होते हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रमुख स्वतन्त्र नियामकीय आयोग (Main Independent Regulatory Commission in U.S.A.)

प्रथम स्वतन्त्र नियामकीय आयोग जो संघीय सरकार ने राज्य स्तर पर स्थापित किया था, उसका नाम 'अन्तर-राज्यीय वाणिज्य आयोग' (Inter-state Commerce Commission) था, जिसकी स्थापना सन् 1887 में की गयी थी। वर्तमान में अमेरिका की संघीय सरकार में 10 स्वतन्त्र नियामकीय आयोग अभी भी कार्य कर रहे हैं, जिनके नाम हैं—

1. दि कॉमॉडिटि फ्यूचर्स ट्रेडिंग कमीशन (The Commodity Futures Trading Commission);
2. दि कन्ज्यूमर प्रोडक्ट सेफ्टी कमीशन (The Consumer Product Safety Commission);
3. दि फेडरल कम्युनिकेशन्स कमीशन (The Federal Communications Commission);
4. दि फेडरल एनर्जी रेग्यूलेटरी कमीशन (The Federal Energy Regulatory Commission);
5. दि बोर्ड ऑफ गवर्नर्स ऑफ दि फेडरल रिजर्व सिस्टम (The Board of Governors of the Federal Reserve System);
6. दि फेडरल मेरिटाइम कमीशन (The Federal Maritime Commission);
7. दि फेडरल ट्रेड कमीशन (The Federal Trade Commission);
8. दि नेशनल लेवर रिलेशन्स बोर्ड (The National Labour Relations Board);
9. दि न्यूक्लियर रेग्यूलेटरी कमीशन (The Nuclear Regulatory Commission);
10. दि सेक्यूरिटीज एण्ड एक्सचेंज कमीशन (The Securities and Exchange Commission)।

ऐसे ही आयोग राज्य स्तरों पर भी पाये जाते हैं। उदाहरण के लिए, औद्योगिक दुर्घटना आयोग, सार्वजनिक उपयोगिता आयोग, समताकरण मण्डल, आदि।

अमेरिका में स्वाधीन होने के बाद लगभग एक सौ वर्ष तक नियन्त्रण का सारा कार्य विभिन्न विभागों द्वारा ही राष्ट्रपति के माध्यम से किया जाता रहा। इसके बाद नई आर्थिक और औद्योगिक परिस्थितियाँ उत्पन्न होने पर विभागीय नियन्त्रण अपर्याप्त प्रतीत हुआ और 1887 में 'अन्तर-राज्यीय वाणिज्य आयोग' (Inter-state Commerce Commission) बनाया गया। अन्तर-राज्यीय वाणिज्य आयोग का प्रधान प्रयोजन सार्वजनिक हित की दृष्टि से स्थलीय एवं जलीय यातायात का विकास करना तथा विभिन्न साधनों में समन्वय स्थापित करना था। इस आयोग के सदस्यों की संख्या 11 और कार्यकाल 7 वर्ष था। इस अवधि के लिए ये राष्ट्रपति द्वारा सीनेट की सहमति से नियुक्त किये जाते थे। इसका प्रधान कर्त्तव्य राष्ट्रीय यातायात पद्धति का विकास है। अत: इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए सर्वप्रथम यह नीति निर्माण का कार्य करता है और इस बात का निश्चय करता है कि रेल, मोटर, बस, स्टीमबोट, आदि विभिन्न प्रकार के यातायात के साधनों में से किसको कितना महत्त्व दिया जाए, इनके किराये की दरें किस तरह निश्चित की जायें, इनमें अनुचित होड़ को किस प्रकार रोका जाए। आयोग इन सब कार्यों के लिए कुछ नियम-उपनियम बनाता है। यह इसका अर्ध-कानूनी (Quasi-legislative) कार्य होता है। इस कमीशन को इन नियमों के बनाने के लिए जो प्रबन्ध तथा व्यवस्था करनी पड़ती है, वह इसका प्रशासनात्मक (Administrative) कार्य होता है। इसके साथ ही इसके द्वारा बनाये गये नियमों का उल्लंघन होने पर विभिन्न पक्षों द्वारा इस बारे में लाये गये विवादों पर भी इसे अपना निर्णय देना पड़ता है। यह इसका अर्ध-न्यायिक (Quasi-judicial) कार्य है। इस प्रकार इसे कानून निर्माण, प्रशासन और न्याय तीनों कार्य एक साथ करने पड़ते हैं। इस आयोग ने इन कार्यों को इतनी सफलतापूर्वक किया कि अमेरिका में शीघ्र ही इसके आदर्श पर कई अन्य आयोग बनाये गये। सन् 1913 में 'संघीय संरक्षित मण्डल' (Federal Reserve Board) गठित किया गया। अमेरिका के 12 संघीय बैंक तथा अन्य राष्ट्रीय बैंक इसके सदस्य हैं। यह बोर्ड मुद्रा सम्बन्धी परिस्थितियों पर विचार करके इनके बारे में अपनी नीति निश्चित करता है और इसके लिए आवश्यक नियम बनाता है। सन् 1914 में 'संघीय व्यापार आयोग' (Federal Trade Commission) की स्थापना एक कानून द्वारा की गयी। इसका प्रधान कार्य व्यापार में ऐसे अनुचित उपायों पर प्रतिबन्ध लगाना था, जो स्वतन्त्र व्यापार में बाधा डालने वाले तथा सामान्य नागरिकों के हितों को हानि पहुँचाने वाले थे। सन् 1920 में 'संघीय शक्ति आयोग' (Federal Power Commission) बनाया गया। इसे सरकारी भूमि और नौचालन योग्य नदियों में पन-बिजलीघरों की योजनाएँ बनाने के लिए लाइसेंस देने तथा प्राकृतिक गैस की पाइप लाइनों को बिछाने वाली कम्पनियों को कार्य की अनुमति देने का काम सौंपा गया। सन् 1934 में संचार कानून द्वारा 'संघीय संचार आयोग' (Federal Communication Commission) की स्थापना की गयी। इसे बनाने का यह प्रयोजन था कि रेडियो, दूरदर्शन, आदि संचार सेवाओं के लिए कम्पनियों को लाइसेंस देने, इनकी दरें और

TOUCH 'n' PASS

मार्ग निश्चित करने, सैनिक तथा असैनिक कार्यों के लिए इनके अनुचित उपयोग सम्बन्धी मामलों का नियमन और नियन्त्रण किया जा सके। सन् 1934 में प्रतिभूतियों तथा विनिमय कानून द्वारा 'प्रतिभूति तथा विनिमय आयोग' (Security and Exchange Commission) का निर्माण किया गया। इसका सामान्य मार्ग प्रतिभूति तथा शेयर मार्केट में प्रचलित बुराइयों और धोखाधड़ी से पूँजी विनियोग करने वालों के हितों की रक्षा करना है। सन् 1935 के 'राष्ट्रीय श्रम सम्बन्ध कानून' (National Labour Relations Act) द्वारा 'राष्ट्रीय श्रम सम्बन्ध बोर्ड की स्थापना की गयी। इसका उद्देश्य मिल-मालिकों तथा श्रमिकों के पारम्परिक सम्बन्धों का नियन्त्रण करना है। 1938 में हवाई यातायात के लिए असैनिक वैमानिक मण्डल (Civil Aeronautics Board) तथा 1961 में संघीय समुद्री आयोग (Federal Marine Commission) बनाये गये।

जहाँ तक इनकी संरचना का प्रश्न है, अधिकांश आयोगों अथवा मण्डलों में 5 सदस्य होते हैं, परन्तु कुछ मण्डलों अथवा आयोगों में 7 और किसी में 11 सदस्य होते हैं। कार्यकाल की दृष्टि से भी उनमें विविधता पायी जाती है। प्राय: वे 5 से 7 वर्ष तक की अवधि के लिए पद ग्रहण करते हैं, परन्तु 'फेडरल रिजर्व सिस्टम' (1913) के सदस्यों का कार्यकाल 14 वर्ष होता है। स्वतन्त्र नियामकीय आयोग के सदस्यों के कार्यकाल इस प्रकार निश्चित किये जाते हैं कि उनमें परस्पर व्याप्ति रहे, ताकि किसी आयोग अथवा मण्डल के सभी सदस्यों का कार्यकाल एक समय आरम्भ न हो। कुछ आयोगों को छोड़कर अधिकांश आयोगों के सदस्य दोनों राजनीतिक दलों से लिये जाते हैं। इन आयोगों के अध्यक्षों एवं सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा सीनेट की सहमति से की जाती है, किन्तु वे उसके प्रति उत्तरदायी नहीं होते। राष्ट्रपति आयोग के कर्मचारियों को केवल आयोग की स्थापना करने वाले अधिनियम में उल्लिखित विशेष बातों के आधार पर ही पदच्युत कर सकता है। आयोग के सदस्य लोक सेवा के सदस्यों की भाँति नहीं होते, जिन्हें राष्ट्रपति चाहे जब हटा सकता है। सुप्रसिद्ध हम्फ्री विवाद से यह स्थिति सुनिश्चित हो गयी थी।

बहुविकल्पीय प्रश्न

प्र.1. व्यवसायिक संगठन के प्रशासनिक प्रमुख को किस नाम से सम्बोधित किया जाता है?

(क) महाप्रबन्धक (ख) सामान्य प्रबन्धक
(ग) चेयरमैन (घ) (क) और (ख) दोनों

उत्तर (घ) (क) और (ख) दोनों

प्र.2. लोक प्रशासन में मुख्य कार्यपालिका की स्थिति कैसी होती है?

(क) राजकीय (ख) केन्द्रीय
(ग) (क) और (ख) दोनों (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं

उत्तर (ख) केन्द्रीय

प्र.3. मुख्य कार्यपालिका की आवश्यकता परिणत करता है–

(1) प्रशासनिक विभागों में एकता बनाए रखना
(2) जनता के कल्याण के लिए अधिक व उत्तम सेवाएँ प्रदान करना
(3) लोक प्रशासन के सम्बन्ध में अपव्यय एवं दुर्व्यय को रोकना
(4) प्रशासन को मित्तव्यियता एवं कार्यकुशलता के साथ चलाना

(क) केवल b & c (ख) केवल a, c, b (ग) केवल c & d (घ) ये सभी

उत्तर (घ) ये सभी

प्र.4. मुख्य कार्यपालिका के रूप (type) हैं–

(क) संसदीय-अध्यात्मक (ख) द्विपक्षीय-संसदीय
(ग) वास्तविक-नाममात्र की (घ) (क) & (ग) दोनों

उत्तर (घ) (क) & (ग) दोनों

प्र.5. नाममात्र का प्रधान या कार्यपालिका किसे कहा जाता है?

(क) प्रधानमंत्री (ख) राष्ट्रपति
(ग) मेयर (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं

उत्तर (ख) राष्ट्रपति

TOUCH 'n' PASS

प्र.6. व्यवस्थापिका और कार्यपालिका में ..... है।
(क) अनुकुल सम्बन्ध (ख) प्रतिकूल सम्बन्ध (ग) घनिष्ठ सम्बन्ध (घ) कुछ नहीं
उत्तर (ग) घनिष्ठ सम्बन्ध

प्र.7. ''अध्याक्षात्मक शासन वह प्रणाली है जिसमें कार्यपालिका प्रधान अपने कार्यकाल और बहुत कुछ सीमा तक अपनी नीतियों और कार्यों के बारे में विधानमंडल से स्वतन्त्र होता है'' यह कथन किसका है–
(क) डिमॉक (ख) विलोबी
(ग) गैटल (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं
उत्तर (ग) गैटल

प्र.8. कार्यपालिका और व्यवस्थापिका पृथ्क्करण की अवधारणा कहाँ से ली गई है?
(क) रदरफोर्ड के (ख) मॉण्टेक्यू के शक्ति–पृथक्करण
(ग) (क) और (ख) दोनों (घ) उपर्युक्त में कोई नहीं
उत्तर (ख) मॉण्टेक्यू के शक्ति–पृथक्करण

प्र.9. वर्तमान समय में अमेरिका का राष्ट्रपति सर्वश्रेष्ठ उदाहरण है–
(क) एकल कार्यपालिका (ख) बहुल कार्यपालिका
(ग) मिश्रित कार्यपालिका (घ) उपर्युक्त में कोई नहीं
उत्तर (क) एकल कार्यपालिका

प्र.10. वह कार्यपालिका जिसके अन्तर्गत रूप में कार्यपालिका शक्ति किसी एक व्यक्ति में निहित न होकर व्यक्तियों के एक समुदाय में निहित होती है–
(क) एकल कार्यपालिका (ख) मिश्रित
(ग) बहुल कार्यपालिका (घ) उपर्युक्त में कोई नहीं
उत्तर (ग) बहुल कार्यपालिका

प्र.11. स्विट्जरलैण्ड में किस प्रकार की कार्यपालिका है?
(क) बहुल (ख) एकल
(ग) सामूहिक (घ) उपर्युक्त में कोई नहीं
उत्तर (क) बहुल

प्र.12. "The Functions of the Executive" (1938) किसकी रचना है?
(क) चेस्टर आई० बनार्ड (ख) गैटल
(ग) डिमॉक (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं
उत्तर (क) चेस्टर आई० बनार्ड

प्र.13. कार्यपालिका के प्रशासिनक कार्य कौन-से है?
(क) समन्वय (ख) पदाधिकारियों, की नियुक्ति
(ग) संगठन की विस्तृत रूपरेखा निश्चित करना (घ) निर्देश एवं आदेश जारी करने का अधिकार
(ङ) ये सभी
उत्तर (ङ) ये सभी

प्र.14. POSDCORB में B का क्या महत्त्व है?
(क) बैंकिग (ख) ब्रोकिंग (ग) बजटिंग (घ) बारगेनिंग
उत्तर (ग) बजटिंग

प्र.15. डॉ० एल०डी०व्हाइट ने मुख्य कार्यपालिका को कितने वर्गों में विभाजित किया है?
(क) तीन (ख) पाँच (ग) आठ (घ) सात
उत्तर (ग) आठ

TOUCH 'n PASS

प्र.16. शासन के मुख्य अंग हैं।
(क) व्यवस्थापिका (ख) न्यायपालिका
(ग) कार्यपालिका (घ) ये सभी
उत्तर (घ) ये सभी

प्र.17. एक सफल कार्यपालिका के क्या गुण होते हैं?
(क) निर्णय लेने की क्षमता
(ख) सच्चरित्रता
(ग) संयत स्वभाव
(घ) अधीनस्थ कर्मचारियों में विश्वास उत्पन्न करने की क्षमता
(ङ) ये सभी
उत्तर (ङ) ये सभी

प्र.18. कार्यपालिका क्रियाओं के आधार पर कितने अभिकरणों (Agacies) में विभक्त किया जाता है?
(क) सूत्र (Line) (ख) स्टाफ (Staft)
(ग) सूत्र तथा स्टाफ (घ) लाइन इकाई
उत्तर (ग) सूत्र तथा स्टाफ

प्र.19. "स्टाफ और सूत्र किसी भी संगठन के परिपूरक लक्षण होते है, न कि विरोध।" किसके शब्दों में–
(क) डिमॉक (ख) व्हाइट
(ग) लेपावस्की (घ) ऑलीवर शैल्डन
उत्तर (ग) लेपावस्की

प्र.20. किसी भी संगठन का प्राथमिक कार्य ..... द्वारा सम्पन्न किया जाता है–
(क) स्टाफ द्वारा (ख) कर्मचारी द्वारा
(ग) सूत्र अभिकरण द्वारा (घ) अन्य
उत्तर (ग) सूत्र अभिकरण द्वारा

प्र.21. विभाग, लोक, निगम तथा स्वतन्त्र नियामक आयोग उदाहरण है–
(क) स्टाफ अभिकरण (ख) सूत्र अभिकरण
(ग) दोनों (घ) कोई नहीं
उत्तर (ख) सूत्र अभिकरण

प्र.22. स्टॉफ का अर्थ है–
(क) बोझा लेकर चलना (ख) किसी दिशा में चलना
(ग) छड़ी अथवा हाथ का डण्डा (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं
उत्तर (ग) छड़ी अथवा हाथ का डण्डा

प्र.23. प्रत्येक स्टाफ को उसकी कार्यकुशलता के आधार पर सम्मेलित करें–

(a)	जिन्हें कुछ विशिष्ट तकनीकी ज्ञान प्राप्त है	1. सहायक स्टॉफ
(b)	प्रशासनिक कार्यों के सम्पादान में सामान्य परामर्श देना	2. तकनीकी स्टॉफ
(c)	आय-व्यय सम्बन्धी, हिसाब-किताब की जाँच करना	3. सामान्य स्टॉफ

1, 2, 3 1, 2, 3
(क) c, a, b (ख) b, c, a
(ग) a, b, c (घ) b, a, c
उत्तर (क) c, a, b

TOUCH 'n PASS

प्र.24. भारत में स्टाफ अभिकरण है–

(क) प्रधानमंत्री कार्यालय (ख) संघ लोक सेवा आयोग
(ग) मन्त्रिमंडल समितियाँ (घ) मन्त्रिमण्डल सचिवालय
(ङ) ये सभी

उत्तर (ङ) ये सभी

प्र.25. मुख्य कार्यपालिका के अधीन रहने वाले समस्त सरकारी कार्य को अनेक खण्डों में विभाजित किया जाता है। इन्हीं खण्डों को ..... कहते हैं।

(क) स्टॉफ (ख) संगठन
(ग) विभाग (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं

उत्तर (ग) विभाग

प्र.26. इस विभाग का अध्यक्ष एक व्यक्ति न होकर, अनेक व्यक्तियों का मण्डल कहलाता है–

(क) विभाग (ख) मण्डल
(ग) मण्डल अथवा आयोग (घ) इनमें से कोई नहीं

उत्तर (ग) मण्डल अथवा आयोग

प्र.27. विधायिका द्वारा स्वीकृत नीतियों एवं कानूनों को लागू करने के लिए जिम्मेदार है–

(क) कार्यपालिका (ख) व्यवस्थापिका
(ग) न्यायपालिका (घ) प्रधानमंत्री

उत्तर (क) कार्यपालिका

प्र.28. निम्न में से किस देश में संसदीय लोकतंत्र एवं संवैधानिक राजतंत्र है?

(क) भारत (ख) चीन
(ग) कनाडा (घ) रूस एवं जापान

उत्तर (ग) कनाडा

प्र.29. भारत में राष्ट्रपति को निम्नांकित में से किस श्रेणी में रखा जाएगा?

(क) बहुल कार्यपालिका (ख) एकल कार्यपालिका
(ग) औपचारिक कार्यपालिका (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं

उत्तर (ग) औपचारिक कार्यपालिका

❑

TOUCH 'n PASS

UNIT-IV

बजट की अवधारणा
Conception of Budget

खण्ड-अ अतिलघु उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. बजट के कोई तीन कार्य लिखिए।
Write any three functions of budget.

उत्तर बजट के माध्यम से ही सरकार अपनी योजनाओं को क्रियात्मक रूप देती है तथा मुख्य रूप से निम्नलिखित कार्य करती है—

1. पहला कार्य राष्ट्रीय वित्त का सुव्यवस्थित रूप से सदुपयोग, प्रशासन एवं उपयोग करना है।
2. दूसरा कार्य सार्वजनिक आय-व्यय की विभिन्न मदों का विस्तृत विवरण वैज्ञानिक एवं सुव्यवस्थित रीति से कार्यपालिका द्वारा तैयार किया जाना है।
3. तीसरा कार्य स्वीकृत बजट के अनुसार कार्यपालिका को इकट्ठा करने और आवश्यक व्यय के लिए बजट के आधार पर अनुमति देना है।

प्र.2. व्यवस्थापिका प्रणाली का बजट बताइए।
Give the legislative type budget.

उत्तर इस प्रकार की बजट प्रणाली में व्यवस्थापिका की प्रभुता पायी जाती है। कार्यपालिका देश की विधायिका को बजट तैयार करने के लिए प्रार्थना करती है। विधायिका अपनी एक लघु समिति के माध्यम से बजट तैयार करती है। बजट तैयार हो जाने पर उसकी स्वीकृति का अधिकार भी विधायिका के पास होता है। कार्यपालिका का यह कर्त्तव्य होता है कि वह विधायिका द्वारा तैयार किये गये बजट को क्रियान्वित करे। यह परिपाटी अमेरिका में कतिपय राज्यों तथा शहरों में प्रचलन में रही है। किन्तु इस प्रकार से तैयार किये जाने वाले बजट अधिक पुख्ता तथा व्यावहारिक नहीं हो सकते।

प्र.3. कार्यपालिका प्रणाली बजट परिभाषित कीजिए।
Define executive type budget

उत्तर बजट का सर्वाधिक प्रचलित रूप यही है। इसमें कार्यपालिका ही बजट को तैयार करती है और व्यवस्थापिका की स्वीकृति मिल जाने पर इसे लागू करने की जिम्मेदारी कार्यपालिका के पास ही रहती है। वित्तीय प्रशासन की कुशलता की दृष्टि से आज के विश्व में बजट निर्माण की यह प्रणाली सर्वाधिक लोकप्रियता प्राप्त कर चुकी है तथा यह व्यापक स्तर पर प्रचलन में है।

प्र.4. मण्डल प्रणाली बजट क्या है?
What is the board type of budget?

उत्तर इस प्रणाली में बजट का निर्माण किसी मण्डल या आयोग द्वारा किया जाता हैं, जिसमें या तो केवल प्रशासनिक अधिकारी होते हैं, या कुछ प्रशासनिक तथा शेष विधायी अधिकारी रखे जाते हैं। अमेरिका के कुछ राज्यों तथा छोटी प्रशासनिक इकाइयों (जैसे, नगरपालिका) में बजट की यह पद्धति प्रचलन में है। बजट निर्माण की इस विकेन्द्रित व्यवस्था को अपनाने के पीछे मूल उद्देश्य एक ऐसी व्यवस्था विकसित करना है जिसके तहत अधिकारी एक-दूसरे के क्रियाकलापों पर निगरानी रखते हुए लोकहित के संवर्द्धन के लिए अधिक ईमानदारी व निष्ठा से बजट सम्बन्धी क्रियाकलापों को सम्पादित कर सकें।

प्र.5. बजट की अवधारणा क्या है?
What is the concept of budget?

उत्तर बजट आय और व्यय पर आधारित एक व्यय योजना है। दूसरे शब्दों में, यह इस बात का अनुमान है कि आप एक निश्चित अवधि, जैसे कि एक महीने या वर्ष में कितना पैसा कमाएँगे और कितना खर्च करेंगे।

TOUCH 'n PASS

प्र.6. बजट का निष्पादन क्या है?
What is budget execution?

उत्तर निष्पादन बजटिंग का तात्पर्य ऐसी बजट प्रक्रिया से है जिसके अन्तर्गत बजट में शामिल कार्यक्रमों तथा योजनाओं का क्रियान्वयन इस प्रकार से किया जाये ताकि अपेक्षित तथा वास्तविक निष्पादन के मध्य कम से कम अन्तर हो तथा परियोजनाओं का क्रियान्वयन इष्टतम स्तर पर हो सके।

प्र.7. बजट क्या है बजट के निर्माण से क्या लाभ है?
What is a budget? What are the benefits of budgeting?

उत्तर देश का बजट तैयार करने में कई स्रोतों से आने वाले पैसे और तरह-तरह के मदों में होने वाले खर्च की विस्तृत योजना पेश की जाती है और इसके साथ ही ये भी तय होता है कि अगले साल सरकार टैक्स की दरें क्या रखेगी। जितने तरह के लोग हैं उतनी तरह की डिमांड होती है। कोई टैक्स कम कराना चाहता है तो कोई ज्यादा सब्सिडी चाहता है।

प्र.8. बजट का क्या महत्त्व है?
What is the importance of budget?

उत्तर बजट का सबसे प्रमुख उपयोग नियोजन है। संस्था के उद्देश्यों को निर्धारित करने और इस उद्देश्य को पूरा करने के लिए आवश्यक संगठन व्यवस्था करने की क्रिया को नियोजन कहा जाता है। नियोजन में भविष्य के लिए योजनाएँ बनाना और उस योजना में निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करने का प्रयास करना शामिल है।

प्र.9. अंकेक्षण और लेखांकन में क्या अंतर है?
What is the difference between auditing and accounting?

उत्तर लेखांकन वहाँ शुरू होता है जहाँ कि पुस्तपालन समाप्त होता है। अंकेक्षण कार्य लेखांकन की समाप्ति पर प्रारम्भ होता है। इसका उद्देश्य वित्तीय स्थिति का पता लगाने हेतु लेखों का विश्लेषण करना होता है।

प्र.10. लेखापरीक्षा का उद्देश्य क्या है?
What is the purpose of audit?

उत्तर लेखापरीक्षा का मोटे तौर पर उद्देश्य है—करदाता के वित्तीय हितों की सुरक्षा करना। नियम तथा आदेश उचित रूप मे लागू किए गए हैं। यह लेखा परीक्षा का कार्य नहीं है कि वह यह निर्धारित करे कि ऐसे नियम तथा आदेश क्या होंगे।

खण्ड-ब लघु उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. बजट के महत्त्व का उल्लेख कीजिए।
Explain the importance of budget.

उत्तर

बजट का महत्त्व
(Importance of Budget)

बजट आधुनिक राज्यों में राष्ट्र की आर्थिक नीति को संचालित और नियन्त्रित करने के विशिष्ट साधनों में प्रमुख स्थान रखता है। यदि यह कहा जाये कि वर्तमान राज्यों का संचालन बजट के माध्यम से होता है तो इसमें कोई अत्युक्ति न होगी। सरकार बजट की सहायता से अपना कार्य करती है तथा सार्वजनिक आय के विभिन्न स्रोतों का अधिकतम सदुपयोग करने की योजना बनाती है। जो सरकार इस कार्य को जितनी अधिक क्षमता से करती है, वह अपने नागरिकों की आर्थिक और भौतिक समृद्धि को उतनी ही तेजी से बढ़ाती है। ब्रिटिश प्रधानमन्त्री **ग्लैडस्टोन** ने एक बार कहा था, "बजट केवल गणित के आँकड़े मात्र नहीं है, किन्तु यह हजारों व्यक्तियों की समृद्धि, विभिन्न वर्गों के पारस्परिक सम्बन्धों तथा राज्यों की शक्ति का मूल है।" **एलन विलियम्स** ने बजट के महत्त्व पर प्रकाश डालते हुए कहा है कि आजकल बजट सरकार की आर्थिक नीति को प्रस्तुत करने और क्रियान्वित करने का केन्द्रीय बिन्दु है।

द्वितीय विश्वयुद्ध से पूर्व बजट राज्य सरकारों के प्रशासन के लिए धन प्राप्त करने का साधन मात्र थे। किन्तु वर्तमान में बजट किसी राष्ट्र के आय-व्यय को सन्तुलित करने का ही कार्य नहीं करते हैं, अपितु वे अर्थव्यवस्था के विकास का साधन हैं और नये आर्थिक चिन्तन और नूतन परीक्षणों का श्रीगणेश करते हैं। इनमें सरकार की नीति एवं देश की आर्थिक परिस्थितियाँ प्रतिबिम्बित होती हैं।' वस्तुत: सार्वजनिक वित्तीय प्रशासन का हृदय है—बजट, जिसमें अनेक लक्ष्य होते हैं और उनके लिए धन निर्धारित किया जाता है, जैसा कि पीटर ए० पायर ने कहा है कि बजट सरकार के लक्ष्यों का आधिकारिक लेखा-जोखा होता है जिसमें उसकी

TOUCH 'n' PASS

प्राथमिकताओं का वर्णन भी होता है साथ ही खर्च का आबंटन भी होता है। दूसरे शब्दों में, सरकारी बजट समाज में संसाधनों का औपचारिक वितरण है जिससे यह फैसला होता है कि किसे क्या, कब और कैसे मिलेगा।

बजट किसी राष्ट्र की वित्तीय स्थिति के लिए दर्पण, दीपक और दिग्द्योतक यन्त्र के तीन प्रकार के कार्य करता है। जिस प्रकार दर्पण व्यक्ति की मुखाकृति को वास्तविक रूप में प्रतिबिम्बित करता है उसी प्रकार किसी देश का बजट अनुसरण किये जाने वाले वित्तीय पथ को आलोकित करता है, किन्तु बजट का इससे भी बड़ा कार्य उस दिशा को बताना है जिस दिशा की ओर राष्ट्र को अग्रसर होना है। **नेहरू** के शब्दों में, "बजट को इस दृष्टिकोण से देखा जाना चाहिए कि देश में क्या करना है और किन लक्ष्यों को प्राप्त करना है।"

बजट कई कारणों से **प्रशासकों, विधायकों** एवं **नागरिकों** के लिए अत्यन्त उपयोगी है। प्रशासन करने वाले सरकारी अधिकारी बजट की सहायता से ही विभागों का प्रशासन समुचित रीति से कर सकते हैं। बजट **विधायिका** को देश की अर्थव्यवस्था पर पूरा नियन्त्रण और अंकुश रखने का साधन प्रदान करता है। बजट नागरिकों और करदाताओं के लिए भी अतीव उपयोगी है, क्योंकि इससे नागरिकों को यह पता चलता है कि सरकार का काम चलाने के लिए कितना रुपया व्यय किया जा रहा है, सरकार को किस स्रोत से कितनी आमदनी होती है और वह इस आमदनी का किस प्रकार व्यय करती है और इनसे कौन-से उद्देश्य पूरे कर रही है। **डॉ० बर्कहेड** के अनुसार संयुक्त राज्य अमेरिका, रूस और ग्रेट ब्रिटेन तथा फ्रांस के आर्थिक उत्कर्ष में बजट पद्धति ने बड़ा सहयोग दिया है और इससे उनकी राजनीतिक शक्ति में वृद्धि हुई है।

प्र.2. बजट का अर्थ एवं परिभाषा लिखिए।

Write the meaning and definitions of budget.

उत्तर

बजट : अर्थ एवं परिभाषाएँ
(Budget : Meaning and Definition)

'बजट' शब्द फ्रेंच भाषा के शब्द 'बूजट' (Bougette) से निकला है, जिसका अर्थ है **'चमड़े का थैला'** या **'झोला'**। सन् 1733 में ब्रिटिश वित्तमन्त्री सर रॉबर्ट वालपोल ने अपने वित्तीय प्रस्तावों से सम्बन्धित कागज संसद के सामने पेश करने के लिए एक चमड़े के थैले में से निकाला तो उनका मजाक उड़ाते हुए **'बजट खोला गया'** (The Budget Opened) नामक एक पुस्तिका प्रकाशित की गयी। उसी समय से 'बजट' शब्द का प्रयोग सरकार की वार्षिक आय-व्यय के विवरण के लिए किया जाने लगा है।

कुछ लेखकों ने बजट की परिभाषा अनुमानित आमदनियों तथा खर्चों के विवरण मात्र के रूप में की है। कुछ अन्य लेखकों ने बजट को 'राजस्व तथा विनियोग अधिनियम' का पर्यायवाची माना है। प्रथम अवधारणा **अमेरिकन विद्वानों** में सामान्यतया पायी जाती है, जबकि दूसरी अवधारणा **यूरोपियन विद्वानों** में, विशेषत: **फ्रेंच लेखकों** में पायी जाती है। उदाहरण के लिए, लेनॉय ब्यूलियो ने बजट की परिभाषा निम्न प्रकार की है, 'बजट एक निश्चित अवधि के अन्तर्गत होने वाली अनुमानित प्राप्तियों तथा खर्चों का एक विवरण है। **रीन स्टोर्म** के शब्दों में, "बजट एक लेख पत्र है जिसमें सरकारी आय और व्यय की एक प्रारम्भिक अनुमोदित योजना रहती है।" **जी० गीज** के अनुसार, "बजट सम्पूर्ण सरकारी प्राप्तियों तथा खर्चों का एक पूर्वानुमान तथा अनुमान है और कुछ प्राप्तियों का संग्रह करने तथा कुछ खर्चों को करने का एक आदेश अथवा प्राधिकरण है।"

उपर्युक्त परिभाषाओं की आलोचना करते हुए **विलोवी** कहते हैं कि 'ये लेखक बजट की आधुनिक अवधारणा से बहुत दूर थे और उन्हें वित्तीय संगठन में बजट की महत्त्वपूर्ण भूमिका की कोई जानकारी नहीं थी।' इन परिभाषाओं में कम-से-कम दो दोष हैं। **पहला**, इनमें स्पष्ट नहीं किया गया है कि बजट में विगत संक्रिया (Post Operation) तथा वर्तमान दशाओं के साथ-ही-साथ भविष्य के प्रस्तावों से सम्बन्धित तथ्यों का उल्लेख होना चाहिए। **दूसरे**, इनमें 'बजट' और 'राजस्व तथा विनियोग अधिनियम' में कोई अन्तर नहीं माना गया है। इन दोनों के बीच भेद करना आवश्यक है, क्योंकि ये अलग-अलग क्रिया का प्रतिनिधित्व करते हैं। बजट प्रशासन के कार्य का प्रतिनिधित्व करता है, जबकि राजस्व तथा विनियोग अधिनियम व्यवस्थापिका के कार्य का प्रतिनिधित्व करता है।

बजट सरकार की आय तथा व्यय का विवरण मात्र नहीं है। **विलोबी** के शब्दों में, "इस प्रकार बजट आमदनियों तथा खर्चों के अनुमान मात्र से बहुत अधिक है। वह एक साथ ही, एक प्रतिवेदन है, एक अनुमान है तथा एक प्रस्ताव है—अथवा उसे ऐसा होना चाहिए। वह एक ऐसा प्रलेख अथवा दस्तावेज है, अथवा होना चाहिए, जिसके द्वारा मुख्य कार्यपालिका धन प्राप्त करने वाली तथा व्यय स्वीकृत करने वाली सत्ता के समक्ष इस बात का पूर्ण प्रतिवेदन रखती है कि अपने और उसके अधीनस्थ कर्मचारियों ने गत वर्ष कामकाज की व्यवस्था किस प्रकार की, सरकारी कोषागार की वर्तमान स्थिति क्या है; और इन सूचनाओं के आधार पर वह

TOUCH 'n' PASS

आगामी वर्ष के लिए अपने कार्यक्रम की घोषणा करती है और बताती है कि उस कार्य के लिए वित्त व्यवस्था किस प्रकार की जायेगी।''

'बजट' से सम्बन्धित इन विभिन्न परिभाषाओं के अध्ययन से इसकी निम्न विशेषताएँ प्रकट होती हैं—

1. बजट सरकारी रीति-नीतियों को प्रतिबिम्बित करने का एक प्रशासनिक प्रयास होता है;
2. विगत वर्ष में कार्यपालिका द्वारा सम्पादित प्रशासनिक तथा आर्थिक कार्यों का एक सन्तुलित ब्यौरा होता है;
3. सरकारी क्रियाकलापों के संचालन के लिए आवश्यक धनराशि जुटाने तथा इसे खर्च करने का एक व्यवस्थित मसौदा होता है;
4. व्यवस्थापिका के समक्ष स्वीकृति के लिए पेश किये जाने के कारण बजट नियमित रूप से कार्यपालिका को व्यवस्थापिका के प्रति अपने उत्तरदायित्व का बोध कराते रहने का एक प्रभावी माध्यम है; तथा
5. व्यवस्थापिका की स्वीकृति मिलने के पश्चात् ही सतत पुष्टि का प्रमाण माना जा सकता है।

इस प्रकार वर्तमान काल में 'बजट' एक ऐसा महत्त्वपूर्ण दस्तावेज बन गया है कि बजट को समस्त वित्तीय प्रशासन-यन्त्र का प्राण तथा लोकप्रिय शासन-व्यवस्था के अस्तित्व का आधार माना जाता है।

प्र.3. भारत में बजट सम्बन्धी प्रक्रिया का उल्लेख कीजिए।
Explain the budgetary process in India.

उत्तर

भारत में बजट सम्बन्धी प्रक्रिया
(Budgetary Process in India)

आधुनिक युग में हमारे देश में बजट की पद्धति का श्रीगणेश भारत के पहले वायसराय **लॉर्ड केनिंग** (1856-62) के कार्यकाल में हुआ। इसके विलम्ब से विकसित होने का कारण कुशल वित्त विशेषज्ञों का अभाव था। 1857 के स्वाधीनता संग्राम के बाद 1859 में पहली बार एक वित्त विशेषज्ञ **जेम्स विल्सन** को वायसराय की कार्यकारिणी का वित्त सदस्य नियुक्त किया गया। इन्होंने 18 फरवरी, 1860 को वायसराय की परिषद् में पहली बार बजट प्रस्तुत किया। ब्रिटिश वित्त मन्त्री की परम्परा का अनुसरण करते हुए वित्सन ने अपने भाषण में भारत की वित्तीय स्थिति का बड़ा सुन्दर विश्लेषण और सर्वेक्षण प्रस्तुत किया। अत: **जेम्स विल्सन** को भारत में बजट पद्धति का संस्थापक और जन्मदाता कहा जा सकता है।

यहीं से प्रतिवर्ष देश की वित्तीय स्थिति का विवरण प्रस्तुत करने वाले बजट वायसराय की परिषद में उपस्थित किए जाने लगे, किन्तु इंग्लैण्ड का उपनिवेश होने के कारण इस बजट पर भारतीय जनप्रतिनिधियों को बहस करने का कोई अधिकार नहीं था। 1947 में स्वातन्त्र्योपरान्त अन्य देशों की भाँति संसद एवं विधानसभाओं को बजट पर नियन्त्रण के पूर्ण अधिकार दिए गए।

भारत की बजट सम्बन्धी प्रक्रिया का विवेचन करते समय यह उल्लेखनीय है कि भारत में सम्पूर्ण देश के लिए केवल एक ही बजट नहीं होता, अनेक बजट होते हैं। पूरे देश के लिए केन्द्र सरकार एक बजट बनाती है, इसके अतिरिक्त प्रत्येक राज्य अपने अलग-अलग बजट बनाते हैं। संघीय स्तर पर भी 2017 तक दो बजट होते थे—(1) सामान्य बजट, तथा (2) रेलवे बजट। रेलवे बजट 1921 से सामान्य बजट से अलग कर दिया गया था। रेलवे के लिए अलग बजट पेश करने के पीछे मूल विचार यह था कि रेलवे द्वारा निश्चित अंशदान की व्यवस्था होने से सिविल अनुमानों में स्थिरता आए और रेलवे वित्त के प्रशासन में लचीलापन आए।

रेल बजट का आम बजट में विलय (Railway Budget Merged with General Budget)

1. सरकारी आय, व्यय और निवेश के प्रस्ताव रखने और पारित करने के मामले में एक बड़े बदलाव वाले निर्णय के अन्तर्गत मन्त्रिमण्डल ने सितम्बर 2016 में वार्षिक आम बजट फरवरी के अन्त की परम्परागत तारीख से एक महीने पहले पेश किए जाने के वित्त मन्त्रालय के प्रस्ताव को स्वीकृति दे दी। इसके साथ ही रेलवे का बजट अलग से पेश करने की 92 वर्ष से भी अधिक पुरानी परम्परा को भी समाप्त कर उसे आम बजट का हिस्सा बनाने का भी निर्णय किया गया। 1 फरवरी, 2017 को भारत का प्रथम 2017-18 का संयुक्त बजट पेश हुआ। अंतिम बार 25 फरवरी, 2016 को रेल बजट अलग से पेश किया गया था।
2. इन निर्णयों के अन्तर्गत अब बजट को सरल बनाने और कामकाज की सुगमता के लिए सरकारी खर्चों को योजना एवं गैर-योजना व्यय में वर्गीकृत करने की व्यवस्था समाप्त करने के प्रस्ताव को भी स्वीकृति दी गई। प्रधानमन्त्री नरेन्द्र मोदी की अध्यक्षता में मन्त्रिमण्डल ने आम बजट को फरवरी के बजाए एक महीने पहले पेश करने के प्रस्ताव को स्वीकृति दे दी। अब तक बजट को फरवरी के आखिरी कार्यदिवस को पेश किया जाता रहा है।

TOUCH 'n' PASS

3. इस निर्णय के मद्देनजर संसद का बजट सत्र अब जनवरी के अंतिम सप्ताह में ही बुलाया जा सकता है। पूर्व में फरवरी के अन्तिम सप्ताह में बजट सत्र शुरू होता था। इस प्रकार, अब बजट की तैयारियाँ अक्टूबर के प्रारम्भ में ही शुरू हो जाती हैं। अब तक बजट को संसद की स्वीकृति मई के मध्य तक दो चरणों में मिलती थी। मानसून जून में आने के साथ राज्य अधिकतर योजनाओं का क्रियान्वयन एवं खर्च अक्टूबर तक शुरू नहीं कर पाते थे। ऐसे में योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए छह महीने का ही समय बचता था।

प्र.4. वित्तीय कोषों का लेखांकन एवं लेखा परीक्षा पर टिप्पणी कीजिए।
Give the note accounting of funds and audit.

उत्तर

वित्तीय कोषों का लेखांकन एवं लेखा परीक्षा
(Accounting of Funds and Audit)

बजट क्रियान्वयन में लेखांकन का अत्यधिक महत्त्व है। भारत में लेखांकन को कार्यपालिका से अलग करके उसके लिए लेखा तथा अंकेक्षण विभाग की अलग स्थापना की गयी है। नियन्त्रक तथा भारत का महालेखा परीक्षक इसका मुखिया होता है। महालेखापाल उसे लेखांकन कार्य में सहायता करते हैं। रेलवे को छोड़ प्रत्येक केन्द्रीय नागरिक विभाग (Central Civil Department) के लिए एक महालेखापाल होता है तथा प्रत्येक राज्य में भी इनका एक पद होता है। लेखांकन के सामान्य नियम भारत के लेखापरीक्षक (Auditor General of India) द्वारा प्रदान किए जाते हैं। इन नियमों के अनुसार लेखाओं की तैयारी चार स्तरों पर सम्पादित होती है—

1. प्रारम्भिक लेखा इन्द्राज (Accounting Entry) उस कोषागार (Treasury) स्तर पर होती है जहाँ किसी प्रकार का लेन-देन होता है,
2. व्यय शीर्षों के अनुसार सभी लेन-देनों का ब्यौरे-वार वर्गीकरण,
3. लेखाधिकारियों द्वारा लेखों का मासिक संकलन, तथा
4. भारत के महापरीक्षक, परीक्षक द्वारा लेखों का वार्षिक संकलन।

प्रारम्भिक प्रविष्टियाँ (Initial Entry)

राज्य सरकार के खर्च से जिला स्तर पर कार्यरत कोषागार (Treasury) केन्द्र तथा राज्य दोनों सरकारों के लेखे रखता है। रेलवे, पोस्ट तथा टेलीग्राफ, सार्वजनिक निर्माण विभाग तथा जंगलात से सम्बन्धित भुगतान तो कोषागार द्वारा किए जाते हैं, किन्तु इनके लेखे विभागीय अधिकारियों द्वारा रखे जाते हैं। प्रत्येक महीने की 11 एवं 21 तारीख को कोषाधिकारी द्वारा सम्बन्धित अवधि में किए गए भुगतानों की सूचना (मय वाउचर्स) महालेखाकार को भेजी जाती है।

लेखा परीक्षा (Audit)

प्रत्येक माह की पहली तारीख तक गत माह के हिसाब-किताब महालेखाकार कार्यालय में पहुँच जाते हैं जहाँ प्राप्तियों तथा खर्चों का लेखा शीर्ष (Accounting Head) के अनुसार वर्गीकरण होता है। इस प्रकार के वर्गीकरण से पूरे देश भर की लेखा पद्धति में समानता स्थापित करने तथा बजट सम्बन्धी पूर्वानुमान लगाने में काफी सुविधा रहती है। महालेखाकार के कार्यालय स्तर पर भारत सरकार की ओर से निम्न चार शीर्षों में प्रमुखतया लेखा सूचनाएँ संकलित की जाती हैं—
(i) राजस्व खाता, (ii) पूँजीगत खाता, (iii) ऋण खाता, (iv) दूरस्थ प्राप्तियाँ (Remittance)।
प्रथम में करों तथा अन्य सम्बन्धित मदों से प्राप्त राजस्व तथा उससे जुड़े हुए खर्च के हिसाब को रखा जाता है जबकि पूँजीगत खाते में उधार लिए गए तथा एकत्रित हुए कोषों तथा इनसे सम्बन्धित व्यय के लेखे रखे जाते हैं। तीसरे खाते में ऐसी प्राप्तियों के भुगतानों का लेखा-जोखा रखा जाता है जिनके कारण या तो सरकार देनदार बनती है या फिर लेनदार। चौथे लेख में उन लेन-देनों का हिसाब रखा जाता है जो मुख्यतया पोस्टल सेवाओं, सार्वजनिक निर्माण सेवाओं, सुरक्षा सेवाओं तथा जंगलात से सम्बन्धित लेन-देन हों तथा अन्य कोई राशि जो पूर्व के किसी लेखे में सम्मिलित न की गयी हो।
महालेखाकार के कार्यालय में छोटे शीर्षों (Minor heads) तथा उप-शीर्षों (Sub-heads) में प्राप्त होने वाले लेखों को बड़े शीर्षों (Major Heads) में वर्गीकृत किया जाता है ताकि उन्हें उस रूप में तैयार किया जा सके जिस रूप में व्यवस्थापिका द्वारा बजट अनुदान माँग पास की गयी थीं।
बड़े शीर्षों में वर्गीकरण के पश्चात् इन लेखों का अंकेक्षण होकर इन्हें अधिकारियों के पास भेजा जाता है, जो प्रत्येक माह इनका संकलन करके हर अगले माह सरकार के समक्ष प्रस्तुत करते रहते हैं।

TOUCH 'n' PASS

भारत में नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor General of India) द्वारा लेखों का वार्षिक आधार पर संकलन किया जाता है तथा उनके द्वारा वित्तीय लेखे (Financial Accounts), विनियोजन लेखे (Appropriation Accounts) तथा अपनी अंकेक्षण रिपोर्ट राज्य के राज्यपाल अथवा देश के राष्ट्रपति को प्रस्तुत की जाती है, जो प्रतिवर्ष संसद (या विधानमण्डल) के बजट सत्र के समय संसद के समक्ष प्रस्तुत की जाती है।

वित्तीय प्रशासन के क्षेत्र में कार्यपालिका द्वारा बजट का प्रस्तुतीकरण व्यवस्थापिका द्वारा उसे पास करने की प्रक्रिया तथा सरकारी आय-व्यय लेखों की सुव्यवस्थित व्यवस्था से जुड़ी क्रियाओं का महत्त्वपूर्ण स्थान होता है। स्वस्थ लोकतन्त्रीय व्यवस्था में ये क्रियाएँ नागरिक हितों की संवर्द्धक होती हैं तथा प्रशासकों को इस बात का अहसास कराती रहती हैं कि लोकसत्ता ही सर्वोपरि है एवं उन्हें अपने क्रिया-कलापों के लिए जन-प्रतिनिधियों के प्रति जवाबदेय होना पड़ता है।

प्र.5. भारतीय लेखांकन में सरकारी लेखों का स्वरूप बताइए।
Give the form of Govt. Accounts in Indian accounting.

उत्तर

सरकारी लेखों का स्वरूप
(Form of Govt. Accounts)

सरकारी लेखों का स्वरूप व्यावसायिक लेखों (Business Accounts) से भिन्न होता है, क्योंकि दोनों के आधारभूत उद्देश्य एक-से नहीं होते। व्यावसायिक लेखों में आय-व्यय के हिसाब के अतिरिक्त लाभ-हानि की जानकारी होना भी आवश्यक है; जबकि सार्वजनिक लेखों (Public Accounts) में बजट प्रावधानों के अनुरूप खर्च की विगत की जानकारी तथा वित्त विधेयक के प्रावधानों के अनुसार आय एकत्रीकरण की प्रक्रिया की जानकारी उपलब्ध कराना ही लेखा अभिकरण (Agency) का प्रमुख कर्त्तव्य होता है। यही कारण है कि लोक लेखों को उन्हीं 'शीर्षों' (Heads) तथा 'उप-शीर्षों' (Sub-heads) में तैयार किया जाता है, जो बजट में शामिल किये गये हों।

भारत में वित्त मन्त्री प्राक्कलन समिति (Estimate Committee) के सुझावों को ध्यान में रखते हुए बजट के प्रारूप को तैयार करता है जो व्यवहार में भारत सरकार के नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor General of India) द्वारा लोक लेखों के लिए स्वीकृत प्रारूप (Form) के अनुरूप ही होता है। लोक लेखों में समाज के अलग-अलग वर्गों की भिन्न-भिन्न उद्देश्यों से रुचि बनी रहती है। उदाहरणार्थ, देश की जनता तथा करदाता यह जानने को उत्सुक होते हैं कि सरकार कर-राजस्व (Tax-revenue) का किस हद तक लोकहित संवर्द्धक (Public Welfare Increasing) कार्यों पर उपयोग करती है। व्यवस्थापिका की रुचि इस बात में होती है कि कार्यपालिका ने अपने लोक व्यय क्रियाकलापों को उसके आदेशों के अनुसार (विनियोजन बिल) समायोजित किया है अथवा नहीं। इन लेखों को देखकर ही व्यवस्थापिका अपनी भावी नीतियों को अधिक तर्कसंगत ढंग से निरूपित कर सकती है। इसके अतिरिक्त प्रशासनिक विभागाध्यक्षों (Administrative Heads) की यह जिज्ञासा रहती है कि सार्वजनिक व्यय को नियन्त्रित करने में उनका निरीक्षण कहाँ तक प्रभावशाली रहा है।

लोक लेखों में समाज के विभिन्न वर्गों की रुचियों को देखते हुए कतिपय आवश्यक विशेषताएँ (Essential features) समाविष्ट होनी चाहिए—

1. लोक लेखों की **केन्द्रीकृत** (Centralised) **प्रणाली** होनी चाहिए ताकि इस महत्त्वपूर्ण कार्य के लिए किसी एक संस्था को जिम्मेदार माना जा सके एवं ठीक समय पर लेखों को तैयार करने हेतु निश्चितता बनी रह सके।
2. लेखांकन कार्य **दोहरी प्रविष्टि प्रथा** (Double Entry System) पर आधारित होनी चाहिए, ताकि दो अलग-अलग इकाइयों द्वारा एक साथ लेखे तैयार होते रहें जिससे त्रुटि की सम्भावना टाली जा सके अथवा जान कर की जाने वाली त्रुटियों को मालूम किया जा सके।
3. सरकारी कोषों को वर्गीकृत रूप (Classified Form) में लेखों में दिखाया जाना चाहिए। इसमें पूँजीगत तथा राजस्व लेखा स्वरूप तथा आर्थिक एवं कार्यात्मक (Economic and Functional Form) लेखा स्वरूप को आवश्यकतानुसार निरूपित किया जाना चाहिए, ताकि अर्थव्यवस्था की स्थिति सम्बन्धी जानकारी विभिन्न आयामों (Dimensions) में प्राप्त की जा सके।
4. लोक लेखों की तैयारी में बजट नियन्त्रण (Budgetary Control) के उद्देश्य को ध्यान में रखा जाना आवश्यक होता है। एतदर्थ सरकारी प्राप्तियों, विनियोजनों तथा ऋणों से सम्बन्धित प्रविष्टियाँ व्यवस्थित रूप में प्रस्तुत की जानी चाहिए।
5. निष्पादन बजट प्रणाली (Performance Budgeting) की आवश्यकताओं को देखते हुए सरकारी व्यय को कार्यक्रमों, उद्देश्यों तथा कार्यों के आधार पर वर्गीकृत करके दिखाया जाना चाहिए।

TOUCH 'n' PASS

प्र.6. भारत में अंकेक्षण का क्षेत्र तथा इसकी आलोचना कीजिए।
Give the scope of auditing in India and its criticism.

उत्तर

भारत में अंकेक्षण का क्षेत्र तथा इसकी आलोचना
(Scope of Auditing in India And its Criticism)

भारत में अंकेक्षण का कार्य प्रमुख रूप से सरकारी व्यय तक ही सीमित है। आमदनियों का अंकेक्षण तो केवल उन्हीं मदों तक सीमित रखा जाता है जिन्हें कार्यपालिका द्वारा करवाये जाने का अनुरोध किया जाये। प्रचलित परम्परा के अनुसार पोस्ट तथा तार विभाग, रेलवे तथा सीमा शुल्क से सम्बन्धित आमदनियों का अंकेक्षण करवाया जाता है जबकि आय-कर सहित अन्य प्राप्तियों का अंकेक्षण नहीं होता। इसके विपरीत, ब्रिटेन में नियन्त्रक तथा महाअंकेक्षक को सभी प्रकार की सरकारी आमदनियों का अंकेक्षण करने का 1921 के अधिनियम के अन्तर्गत प्रावधान किया गया है। भारत के नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक को मोटे तौर पर जो कार्य करने होते हैं निम्न हैं—

1. राजकोष तथा निगमों पर नियन्त्रण रखना,
2. सरकार के विरुद्ध उत्पन्न होने वाले स्वत्वाधिकारों (claims) को निपटाना तथा समायोजित करना,
3. सरकार के पक्ष में बनने वाले स्वत्वाधिकारों (claims) को निपटा कर इनके समायोजन की व्यवस्था करना,
4. पूरे प्रशासन तन्त्र से सम्बन्धित लेखांकन (Accounting) को निदेशित (Direct) करना, नियन्त्रित करना,
5. वार्षिक लेखे तथा अंकेक्षण प्रतिवेदन तैयार कर प्रस्तुत करना, तथा
6. पूरे वित्तीय प्रशासन पर विधायी नियन्त्रण की एक इकाई के रूप में कार्य करना।

यद्यपि भारत के नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक की नियुक्ति संविधान की धारा 148 के तहत कार्यपालिका की सलाह से राष्ट्रपति द्वारा की जाती है, किन्तु फिर भी हमारे यहाँ की अंकेक्षण व्यवस्था मूलतया एक प्रशासनिक क्रिया बनकर रह गयी है। संक्षेप में, भारतीय अंकेक्षण व्यवस्था की निम्न आधारों पर आलोचना की जाती है—

1. **भारतीय अंकेक्षण व्यवस्था एक प्रशासनिक कार्य** (Indian Auditing is an administrative work)—तकनीकी दृष्टि से देखने पर भारत में नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा अपना अंकेक्षण प्रतिवेदन कार्यपालिका को ही प्रस्तुत करना होता है, क्योंकि भारतीय संविधान की व्यवस्था के अनुसार केन्द्र में राष्ट्रपति तथा राज्यों में राज्यपाल कार्यपालिका के प्रमुख माने जाते हैं और अपनी इसी हैसियत से ये दोनों महालेखा परीक्षक द्वारा तैयार किये गये प्रतिवेदन को संसद अथवा विधान सभा के समक्ष रखते हैं।
2. **मात्र कानूनी औपचारिकता** (Only legal formalities)—भारतीय विधान नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक को यह आदेश देता है कि वह "यह सुनिश्चित करे कि लेखों में दिखायी गयी धनराशि वैधानिक तौर पर जिस उद्देश्य के लिए निर्धारित थी, उपयोग में लायी गयी, उसी उद्देश्य के लिए उपलब्ध थी तथा सरकारी व्यय उन शक्तियों के अनुरूप किया गया है जो इसे निदेशित करती है।" इस कथन से यह धारणा बनती है कि भारत में अंकेक्षण का कार्य सिर्फ सरकारी व्यय की वैधता की जाँच तक ही सीमित है। व्यय के औचित्य के बारे में महानियन्त्रक को अपनी राय देने का कोई वैधानिक अधिकार नहीं है। ऐसा करने का मतलब पूरे प्रशासन तन्त्र से झगड़ा मोल लेना, जो हर महालेखा परीक्षक टालने का प्रयास करता है। यद्यपि हमारे यहाँ कोई वैधानिक प्रतिबन्ध नहीं है कि सार्वजनिक व्यय में अविवेक (Impropreity), अपव्यय अथवा दुरुपयोग पर कोई टीका-टिप्पणी न की जाये, जहाँ कहीं ऐसा साफ-साफ दिखायी देता हो तथापि महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन में इस प्रकार की टिप्पणियाँ अपवादस्वरूप ही दिखायी देती हैं।
3. **लेखांकन व अंकेक्षण एक ही संस्था के पास** (Having an institution both account and auditing)—भारत में लेखांकन के कार्यों की पृथकता न पाया जाना हमारी व्यवस्था की एक बड़ी कमजोरी लगती है जबकि ब्रिटेन में लेखांकन का कार्य प्रशासनिक मन्त्रालयों में नियुक्त लेखाधिकारियों द्वारा किया जाता है और अंकेक्षण की अलग व्यवस्था है। भारत में इन दोनों कार्यों को मिला देने का यह अर्थ निकलता है कि अंकेक्षण उन्हीं लेखों की जाँच करता है जो स्वयं उसके द्वारा तैयार किये जाते हैं। भारत के प्रथम नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक ने लोक लेखा समिति के समक्ष प्रस्तुत किये गये प्रतिवेदन में कहा था कि "वर्तमान व्यवस्था जिसके अन्तर्गत खर्च की शक्ति रखने वाले लोगों की पूर्ण तथा व्यवस्थित लेखे रखने की जिम्मेदारी नहीं है जबकि समस्त लेन-देन उनके द्वारा किये जाते हैं, इन लेखों को रखने तथा संकलित करने की जिम्मेदारी भारतीय अंकेक्षण विभाग जैसी बाहरी इकाई पर डाली गयी है, जो खर्च करने

वाले विभागों की जिम्मेदारियों से मेल नहीं खाता। इस व्यवस्था के कारण उनके वित्तीय लेन-देनों पर प्रभावशाली नियन्त्रण तथा विनियोजनों एवं बजट प्रावधानों के अनुरूप अपने व्यय को सीमित रखने की संसद के प्रति उनकी जिम्मेदारी का निर्वाह नहीं हो पाता। वस्तुत: वर्तमान व्यवस्थाएँ जिम्मेदारियों को हल्का (या धुँधला—blur) बना देती हैं तथा अत्यधिक दोषपूर्ण हैं।''

भारतीय अंकेक्षण व्यवस्था के इस दोष की ओर साइमन कमीशन द्वारा भी सरकार का ध्यान आकर्षित किया गया था। लेकिन इन कमियों को महसूस करते हुए भी हमारे वित्त प्रशासन के इस महत्त्वपूर्ण अंग में अभी तक कोई स्पष्ट तथा आधारभूत परिवर्तन नहीं किया जा सका है।

खण्ड-स विस्तृत उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. बजट के महत्त्वपूर्ण सिद्धान्त एवं आर्थिक और सामाजिक परिणामों का वर्णन कीजिए।

Describe the important principles and economic and social implications of a budget.

उत्तर

बजट के महत्त्वपूर्ण सिद्धान्त
(Important Principles of The Budget)

बजट चूँकि वित्तीय और कार्य प्रबन्ध का एक प्रभावकारी साधन है, इसलिए उसे बजट निर्माण के सिद्धान्तों के अनुरूप होना चाहिए। बजट निर्माण के कोई नपे-तुले सिद्धान्त नहीं हैं किन्तु प्रमुख देशों के लम्बे अनुभव के आधार पर निम्नलिखित सिद्धान्त बनाये गये हैं—

1. **कार्यपालिका के दायित्व का सिद्धान्त** (Principle of responsibility of Executive)—मुख्य कार्यपालिका प्रशासन चलाने के लिए उत्तरदायी मानी जाती है। अत: यह निधियों की आवश्यकता के सम्बन्ध में कहीं अच्छी तरह बता सकती है। इसलिए बजट बनाने का कार्य बहुत कुछ मुख्य कार्यपालिका पर होना चाहिए। परन्तु बजट बनाने का कार्य एक लम्बा एवं बड़ा कार्य है इसलिए उसे विशिष्ट निकायों द्वारा सलाह व सहायता दी जानी चाहिए। भारत में वित्त विभाग बजट बनाने में मुख्य कार्यपालिका को सहायता देता है। संक्षेप में, सरकार में यह सिद्धान्त कार्यपालिका की सिफारिश के बिना स्वीकृति के लिए कोई भी माँग प्रस्तुत नहीं की जा सकती। यह धारणा इस सिद्धान्त को भी स्पष्ट करती है कि बजट बनाना कार्यपालिका का कार्य है और कार्यपालिका को ही बजट तैयार करना चाहिए।
2. **प्रचार अथवा प्रकाशन** (Publicity and Publication)—बजट जनता के लिए बनता है, जनता उससे प्रभावित होती है, अत: यह परमावश्यक है कि बजट को कई चरणों अथवा अवस्थाओं से गुजरना होता है—कार्यपालिका द्वारा बजट बनाया जाना तथा व्यवस्थापिका के समक्ष रखा जाना, व्यवस्थापिका द्वारा कार्यान्वित किया जाना। इन विभिन्न अवस्थाओं का पर्याप्त प्रचार या प्रकाशन होना चाहिए, ताकि जनता बजट में प्रस्तावित योजनाओं तथा कार्यक्रमों के सम्बन्ध में अपने सुझाव दे सके।
3. **कर लगाने का संसद का एकमात्र अधिकार** (Solo power of imposing tax Parliament)—कोई भी कर संसद या विधायिका की स्वीकृति के बिना नहीं लगाया जा सकता है। कार्यपालिका अपनी इच्छा मात्र से या आदेश से कोई कर नहीं लगा सकती है, उसे अपने सभी कर-प्रस्ताव एक बिल के रूप में संसद के सामने प्रस्तुत करने होते हैं और इनके स्वीकृत होने पर ही जनता से इन करों की वसूली की जा सकती है।
4. **व्यय पर विधानपालिका का नियन्त्रण** (Control of legislature on expenditure use)—कोई भी राजकीय व्यय विधायिका या संसद की स्वीकृति के बिना नहीं किया जा सकता है। प्रत्येक सरकारी खर्च के लिए संसद की स्वीकृति आवश्यक है। भारतीय संविधान के अनुच्छेद 226 में इस सिद्धान्त को स्वीकार करते हुए यह कहा गया है कि भारत सरकार को प्राप्त होने वाली सारी आमदनी, सब प्रकार के ऋणों के भुगतान के रूप में प्राप्त समस्त धनराशियाँ केन्द्र अथवा राज्य सरकार की संचित निधि में जमा की जायेंगी और इस निधि से कोई भी राशि तब तक नहीं निकाली जा सकती, जब तक किसी कानून द्वारा उसकी स्वीकृति न ली गयी हो।
5. **वार्षिकता का सिद्धान्त** (Principle of Annuality)—बजट में इस सिद्धान्त का पूरा पालन करते हुए इसे केवल एक वित्तीय वर्ष के लिए स्वीकृत किया जाता है, इसकी समाप्ति पर इस बजट द्वारा स्वीकृत कर-प्रस्ताव समाप्त हो जाते हैं और अगले वर्ष के लिए नया बजट पास करवाना पड़ता है।

TOUCH 'n PASS

6. **सन्तुलित बजट** (Balanced Budget)—बजट का एक अन्य महत्त्वपूर्ण सिद्धान्त यह है कि उसमें आय एवं व्यय के मध्य सन्तुलन होना चाहिए। अत्यधिक घाटे का बजट और अत्यधिक लाभ का बजट दोनों ही दोषपूर्ण माने जाते हैं।
7. **लोचशीलता** (Elasticity)—बजट बनाते समय इस बात का पूर्ण रूप से ध्यान रखना आवश्यक है कि बजट का रूप लोचशील होना चाहिए ताकि आवश्यकतानुसार उसमें परिवर्तन किया जा सके।
8. **स्पष्टता** (Cleasity)—बजट की रूपरेखा स्पष्ट तथा सरल होनी चाहिए जिससे कि प्रत्येक नागरिक उसको समझ सकें। उसकी भाषा सुगम तथा सुबोध होनी चाहिए। यदि भाषा क्लिष्ट हुई तो बजट के क्रियान्वयन में कठिनाई आयेगी।
9. **परिशुद्धता** (Purity)—बजट के अनुमान अथवा प्राक्कलन यथासम्भव विशुद्ध होने चाहिए। वे सूचनाएँ जिन पर कि बजट अनुमान आधारित हो, ठीक होनी चाहिए। तथ्यों को छिपाने की, जान-बूझकर राजस्व का कम अनुमान लगाने की, अथवा गलत आँकड़े प्रस्तुत करने की कोशिश नहीं की जानी चाहिए।
10. **व्यापकता का सिद्धान्त** (Principle of extensiveness)—बजट में सरकार की सभी प्रस्तावित योजनाओं तथा कार्यक्रमों पर प्रकाश डाला जाना चाहिए। उसमें सरकार की आमदनियों एवं खर्चों का पूरा-पूरा विवरण दिया जाना चाहिए। साधारणत: वही बजट श्रेष्ठ समझा जाता है और सफल साबित होता है जिसमें व्यापकता का गुण विद्यमान हो।

बजट के आर्थिक और सामाजिक परिणाम
(Economic and Social Implications of a Budget)

आधुनिक समय में बजट राष्ट्र के आर्थिक तथा सामाजिक जीवन में अत्यन्त महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा करता है। एक समय था जबकि सरकार के कार्य सीमित होते थे और बजट का इतना व्यापक महत्त्व नहीं था। उन दिनों का बजट आय तथा व्यय का विवरण मात्र होता था। परन्तु आजकल पुलिस राज्य का स्थान लोककल्याणकारी राज्य की धारणा ने ले लिया है। इसके परिणामस्वरूप सरकार की क्रियाओं में अत्यधिक वृद्धि हो गयी है। सरकार का ध्यान अब समस्त नागरिकों के सामान्य कल्याण पर केन्द्रित है। अत: बजट का अर्थ तथा उसका स्वरूप भी परिवर्तित हो गया है। आज के युग में जबकि नागरिक के जीवन का कोई भी क्षेत्र राज्य के बाहर नहीं है, बजट आय तथा व्यय का शुष्क विवरण मात्र नहीं होता। वह लोक हितकारी राज्य की झलक प्रदान करता है तथा शासन के सम्पूर्ण आर्थिक दर्शन पर प्रकाश डालता है।

आधुनिक बजट में अनेक आर्थिक एवं सामाजिक परिणाम (Implications) होते हैं। वह प्रशासनिक नियन्त्रण का एक प्रभावशाली यन्त्र है। वह सरकार की आर्थिक तथा सामाजिक नीति का एक अत्यन्त शक्तिशाली साधन है। वह एक ऐसा माध्यम है जिसके द्वारा सरकार देश के सामाजिक एवं आर्थिक उत्थान हेतु प्रस्तावित अपनी योजनाओं तथा कार्यक्रमों को जनता के समक्ष रखती है। बजट में उत्पादन, उपभोग, आयात-निर्यात, राष्ट्रीयकरण, क्रय-विक्रय, वाणिज्य, उद्योग, आय-कर, कराधान, आदि सभी समस्याओं के सम्बन्ध में सरकार की नीतियों का उल्लेख किया जाता है। यही कारण है कि बजट घोषणा की लाखों व्यक्तियों द्वारा दिल थामकर प्रतीक्षा की जाती है। बजट अधिवेशन की कार्यवाही को जनता बड़ी दिलचस्पी के साथ आकाशवाणी, टेलीविजन से सुनती है तथा समाचार-पत्रों में पढ़ती है। साधारण नागरिक भी बड़ी रुचि के साथ बजट की रूपरेखा समझने की कोशिश करता है। वह जानने का प्रयास करता है कि बजट का उसके आर्थिक जीवन पर क्या प्रभाव पड़ने वाला है। साथ ही बजट की रूपरेखा के आधार पर वह यह भी जानने का प्रयास करता है कि शासन राष्ट्र को आर्थिक विषमता, गरीबी, बेरोजगारी, आदि समस्याओं को हल करने और देश को समृद्ध तथा आर्थिक रूप से सम्पन्न बनाने के लिए कौन-से कदम उठा रहा है।

संक्षेप में, बजट सरकार की नीतियों एवं उसके कार्यक्रमों के राष्ट्रीयकरण का एक मुख्य अस्त्र है। उसका राष्ट्र के सामाजिक-आर्थिक जीवन पर गहरा प्रभाव पड़ता है। अर्थशास्त्रियों के अनुसार यह देश की अर्थव्यवस्था को प्रभावित करने की युक्ति है; राजनीतिज्ञ इसको सरकार के कार्यक्रम का समर्थन करने या आलोचना करने के लिए प्रयोग करते हैं: प्रशासक इसका प्रयोग संचार तथा समन्वय हेतु एक संरचना के रूप में करते हैं।

केन्द्रीय सरकार का बजट मात्र प्राप्तियों और व्यय का विवरण नहीं है। स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात्, यह सरकारी नीति का एक महत्त्वपूर्ण प्रलेख भी बन गया है। बजट देश की अर्थव्यवस्था को प्रतिबिम्बित करता है और उसे स्वरूप प्रदान करता है और बदले में ही देश की अर्थव्यवस्था के अनुरूप उसका निर्धारण किया जाता है। सरकारी प्राप्तियों में बढ़ोतरी और व्यय का अर्थव्यवस्था के अन्य क्षेत्रों पर प्रभाव के बेहतर मूल्यांकन के लिए यह जरूरी है कि उन्हें कतिपय आर्थिक महत्त्व के सन्दर्भ में समूहबद्ध किया जाए, उदाहरणार्थ, पूँजी-निर्माण के लिए अलग से कितनी धनराशि रखी गयी है, सरकार द्वारा प्रत्यक्ष रूप से कितना खर्च किया गया है, सरकार द्वारा अर्थव्यवस्था में अन्य क्षेत्रों को अनुदानों, ऋणों आदि के रूप में कितना धन अंतरित किया गया है। यह विश्लेषण, केन्द्रीय सरकार के बजट के आर्थिक और कार्यात्मक वर्गीकरण प्रलेख में किया जाता है, जो वित्त मंत्रालय द्वारा अलग से तैयार किया जाता है।

वित्त मंत्रालय, भारत सरकार (बजट पत्रों का संक्षिप्त परिचय, 2021-22)

वित्तीय नियन्त्रण तथा बजट के बदलते रूप
(Financial Control and the Changing Forms of Budget)

ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य में विभिन्न शासन-प्रणालियों के वित्तीय ढाँचे का अध्ययन करने से पता चलता है कि सम्बन्धित देशों के लोगों तथा उनके चुने हुए प्रतिनिधियों की मूल भावना सरकारी खर्च को नियन्त्रित रखने, करदाताओं से प्राप्त राजस्व के अपव्यय तथा दुरुपयोग को रोकने की रही है। इसी भावना से प्रेरित होकर तथा समय के साथ प्राप्त होते अनुभवों के आधार पर समय-समय पर बजट प्रक्रिया में संशोधन किये जाते रहे। फलत: बजट प्रणाली का स्वरूप भी बदलता रहा। वर्तमान युग के कार्य-निष्पादन बजट रूप (Performance Budgeting Form) के आविर्भाव के पूर्व बजट प्रणाली निम्न रूपों में प्रचलन में रही है—

1. **लाइन आइटम बजटिंग** (Line Item Budgeting)—बजट के इस रूप में सार्वजनिक व्यय पर कठोर नियन्त्रण रखने के उद्देश्य को प्रमुखता दी जाती है। इसमें बजट को सार्वजनिक खर्च पर नियन्त्रण की विधि के रूप में देखा जाता है जिसका परिणाम **वस्तुनिष्ठ बजट** के रूप में सामने आता है। इसके अन्तर्गत व्यय अनुमानों को इंगित करते समय व्यय की प्रत्येक मद (Item) को पंक्तिवार लिखा जाता है। व्यवस्थापिका के द्वारा हर एक अलग व्यय मद के लिए स्वीकृति दी जाती है। व्यय के जिस मद को व्यवस्थापिका अस्वीकृत कर दे उसे खर्च करने का कार्यपालिका को कोई अधिकार नहीं होता एवं न ही कार्यपालिका अन्य मद पर धनराशि को खर्च कर सकती है। उदाहरणार्थ, यदि एक केल्कुलेटर खरीदने की स्वीकृति दी गयी हो तो उसके स्थान पर एक क्लर्क की नियुक्ति अथवा एक टाइपराइटर की खरीद का कार्य नहीं किया जा सकता।

   लाइन आइटम बजट को एक दूसरे रूप में भी बनाया जाता है। इसमें व्यय को विभिन्न वर्गों (Categories) में बाँट दिया जाता है। प्रत्येक वर्ग के अन्तर्गत व्यय करने की स्वतन्त्रता होती है। उदाहरणार्थ, यदि खरीद वर्ग (Purchase Category) के अन्तर्गत टाइपराइटर न खरीद कर डेस्क केल्कुलेटर खरीद लिया जाये तो उसकी स्वतन्त्रता होती है। किन्तु खरीद वर्ग के व्यय को मजदूरी वर्ग (Wage Category) में हस्तान्तरित नहीं किया जा सकता। इस प्रकार के बजट का रूप आज भी अमेरिका के कई राज्यों तथा स्थानीय सरकारों में पाया जाता है। इसे व्यय के उद्देश्य के अनुसार नियन्त्रित करने का श्रेष्ठ रूप माना जाता है।

2. **एकमुश्त बजट रूप** (Lump-Sum Budgeting)—बजट प्रस्तुतीकरण की रीति उद्देश्य परक रहनी जरूरी है। एक बार खर्च के उद्देश्यों का निर्धारण हो जाने के पश्चात् जरूरत पड़ने पर व्यय की राशि एक उद्देश्य से दूसरे उद्देश्य की पूर्ति के लिए हस्तान्तरित की जा सकती है। इससे भी आगे संगठनात्मक इकाइयों तथा स्वीकृत कार्यक्रमों के बीच भी व्यय को हस्तान्तरित करने की अनुमति दी जा सकती है।अमेरिका की संघीय सरकार द्वारा भी आवश्यकतानुसार बजट के इस रूप का उपयोग किया जाता रहा है तथा कांग्रेस जरूरत पड़ने पर किसी उद्देश्य के लिए निर्धारित धनराशि के उपयोग को रोक लेती है।

3. **कार्य-निष्पादन बजट** (Performance Budgeting)—1930 की मन्दी के पश्चात् कार्यपालिका के प्रभावशाली नेतृत्व में बजट में निरूपित लक्ष्यों को प्राप्त करने के उद्देश्य से बजट का यह रूप अस्तित्व में आया। बजट निर्माण की इस रीति में व्यय पर नियन्त्रण की आवश्यकता की उपेक्षा नहीं की जाती बल्कि कुछ अर्थों में व्यय पर अधिक प्रभावशाली नियन्त्रण सम्भव हो जाता है। बजट के इस रूप की मूल विशेषता कार्यक्रमों के अनुसार (Work Plan) बजट प्रस्तुत किया जाता है। कार्य-निष्पादन बजट में 'लक्ष्यों के आधार' (Object basis) के स्थान पर 'कार्यक्रम आधार' (Programme basis) को अपनाकर कार्यपालिका द्वारा बजट तैयार करवाया जाता है। इसमें नियन्त्रण के बजाय 'प्रबन्ध' पर अधिक बल दिया जाता है। इस प्रकार बजट निरूपण में सार्वजनिक व्यय से प्राप्त होने वाली उपलब्धियों की तस्वीर साफ हो जाती है। वस्तुत: कार्य-निष्पादक बजट विशिष्ट उद्देश्यों व कार्यों पर केन्द्रित रहता है। यह बताता है कि कितने कार्य सम्पादन करने का विचार है।

4. **आयोजन, कार्यविधि और बजट प्रणाली** (Planning, Programming, Budgeting System–PPBS)—बजट की यह प्रणाली निष्पादित बजट की सीमाओं के प्रति व्यापक जागरूकता और आयोजन को नया रूप देने की आवश्यकता पर बल देती है। अमेरिका की सरकार के लिए 1960 से 1971 तक की अवधि आयोजन, कार्यविधि और बजट प्रणाली (PPBS) स्वीकार किये जाने की थी। अमेरिका ने इन प्रक्रियाओं को 1965 में स्वीकार किया था लेकिन 1971 में छोड़ दिया।

TOUCH 'n' PASS

5. **शून्य आधारित बजट** (Zero Base Budgeting–ZBB)—बजट का एक प्रकार शून्य पर आधारित बजट प्रक्रिया है जिसे पहली बार सन् 1969 में पीटर ए० फिर (Peter A. Pyhrr) ने विकसित किया था। शून्य पर आधारित होने का अर्थ है—सभी कार्यक्रमों का मूल्यांकन करना। फिर के अनुसार प्रत्येक संगठन के लिए शून्य पर आधारित दृष्टिकोण अनिवार्य है जिससे सभी गतिविधियों और कार्यक्रमों की व्यवस्थित समीक्षा और मूल्यांकन किया जाता है। साथ ही लागत उत्पादन या उपलब्धियों से सम्बन्धित गतिविधियों की समीक्षा और प्रबन्धकीय निर्णयों पर बल दिया जाता है। अमेरिका में जिम्मी कार्टर ने 1972 में उस समय शून्य पर आधारित बजट की शुरुआत की थी जब वे राज्य सरकार में जोर्जिया के गवर्नर थे। वहाँ 1979 में संघीय व्यवस्था में शून्य पर आधारित बजट पेश किया गया। आगे चलकर राजनीतिक कारणों से इसे त्याग दिया गया। आज भी अमेरिका के विशाल व्यावसायिक उपक्रमों में यह बजट प्रणाली उत्तरोत्तर अधिक लोकप्रिय होती जा रही है।

   पारम्परिक बजट प्रणाली में केवल नव प्रस्तावित योजनाओं के लिए चाहे गए वित्तीय अनुमोदनों एवं व्यय की चालू मदों पर चाही गई वृद्धि का ही औचित्य सिद्ध करना पड़ता है, अन्यथा सभी चालू योजनाओं व मदों पर पिछले वर्ष की राशि का अनुमोदन तो सामान्य क्रम में स्वत: ही कर दिया जाता है। लेकिन शून्य पर आधारित नवीन बजट प्रणाली के अन्तर्गत नहीं, चालू योजनाओं एवं व्यय की समस्त मदों व उन पर किए जाने वाले प्रत्येक रुपए के व्यय के औचित्य को नए सिरे से सिद्ध करना होता है। इस प्रक्रिया में परम्परा से चले आ रहे व्यय के कई ऐसे मदों व योजनाओं की छंटनी हो जाती है जिनकी कोई उपादेयता नहीं होती। इस छंटनी के उद्देश्य से ही इस प्रणाली में पिछले वर्ष के व्यय को आधार नहीं माना जाता है। व्यय के प्रत्येक मद की आद्योपान्त समीक्षा इस आधार पर की जाती है कि क्या इस पर व्यय स्तर शून्य किया जा सकता है। यदि नहीं तो शून्य से ऊपर जो भी प्रावधान किया जाएगा उसका क्या औचित्य है? प्रस्तावित व्यय की कितनी उपादेयता है? उसके अनुरूप ही वित्तीय अनुमोदन स्वीकृत किया जाएगा।

6. **परिणाम बजट** (Outcome Budget)—'परिणाम बजट' व्यय की योजना बनाकर, उपयुक्त लक्ष्य सुनिश्चित कर, प्रत्येक योजना में प्रमात्रात्मक प्रदाय निर्धारण करके 'परिव्ययों' को 'परिणाम' में बदलने एवं प्रत्येक योजना/कार्यक्रम के बजट परिव्यय के परिणामों को आम लोगों की जानकारी में लाने का सरकार द्वारा किया गया एक प्रयास है। संक्षेप में, 'परिणाम बजट' सरकार की लोगों के प्रति जवाबदेह और पारदर्शी होने की एक कोशिश है।

प्र.2. बजट प्रक्रिया में बजट की तैयारी किस प्रकार की जाती है? वर्णन कीजिए।
Describe how is budget prepared in budgetary process.

उत्तर

बजट प्रक्रिया की विभिन्न अवस्थाएँ
(Different Stages of The Budgetary Process)

'बजट' एक दिन का परिणाम नहीं होता अपितु इसकी प्रक्रिया वर्ष भर चलती है। भारतीय बजट को मुख्यत: पाँच चरणों से होकर गुजरना पड़ता है—

1. बजट की तैयारी, 2. संसद की स्वीकृति, 3. भारत में बजट की क्रियान्विति, 4. वित्तीय कोषों का लेखांकन, 5. लेखा परीक्षा।

1. बजट की तैयारी
(Preparation of Budget)

भारत में वित्तीय वर्ष 1 अप्रैल को आरम्भ होता है और 31 मार्च को समाप्त होता है। बजट अनुमान तैयार करने का कार्य आगामी वित्तीय वर्ष के आरम्भ होने के 7-8 माह पूर्व प्रारम्भ होता है। बजट की रूपरेखा तैयार करने का सारा उत्तरदायित्व वित्त मन्त्रालय का होता है, किन्तु इस कार्य में प्रशासनिक मन्त्रालय, योजना आयोग तथा नियन्त्रक महालेखा परीक्षक का भी हाथ रहता है। प्रशासनिक मन्त्रालय और उसके अधीनस्थ कार्यालयों से वित्त मन्त्रालय को प्रशासनिक आवश्यकताओं की विस्तृत जानकारी प्राप्त होती है। योजना आयोग योजनाओं की प्राथमिकता के सम्बन्ध में मन्त्रणा देता है और नियन्त्रक महालेखा परीक्षक प्राक्कलन तैयार करने हेतु लेखा कौशल उपलब्ध कराता है।

आर्थिक कार्य विभाग का बजट प्रभाग केन्द्रीय सरकार (रेलवे को छोड़कर) तथा राष्ट्रपति शासन के अन्तर्गत आए हुए राज्यों और विधानसभा वाले संघ राज्य क्षेत्रों की सरकारों के वार्षिक बजट, अनुदान की पूरक माँगें तथा अतिरिक्त अनुदानों की माँगें तैयार करने और उन्हें संसद के सम्मुख प्रस्तुत करने और उसकी स्वीकृति प्राप्त करने के लिए जिम्मेदार है। यह प्रभाग केन्द्रीय

TOUCH 'n' PASS

सरकार की राजकोषीय स्थिति की निगरानी करने के लिए उत्तरदायी है। इस भूमिका में इस प्रभाग का उत्तरदायित्व सरकारी व्यय के प्रवाह का विनियमन करना भी है।

बजट अनुमान तैयार करने की शुरुआत वित्त मन्त्रालय द्वारा जुलाई अथवा अगस्त माह में ही शुरू कर दी जाती है जब वह विभिन्न प्रशासकीय मन्त्रालयों तथा विभागाध्यक्षों को व्ययों के प्राक्कलन तैयार करने के लिए एक प्रपत्र (Form) भेजता है। विभागाध्यक्ष इन छपे हुए निर्धारित प्रपत्रों को स्थानीय कार्यालयों को भेज देता है। प्रपत्र में निम्नलिखित खाने होते हैं—

1. विनियोगों के शीर्ष तथा उपशीर्ष, 2. गत वर्ष की वास्तविक आय तथा व्यय, 3. वर्तमान वर्ष के स्वीकृत अनुमान, 4. वर्तमान वर्ष के संशोधित अनुमान, 5. आगामी वर्ष के बजट प्राक्कलन, तथा 6. घटा-बढ़ी का विस्तार।

प्राक्कलन प्रपत्र की प्रतिलिपि निम्न प्रकार है—

Budget Estimates (For the Year.....)

Minor heads & Sub-heads of appropriation	Actuals for the last year	Budget Estimates Sanctioned for the current year	Revised Estimates for the current year		Budget Estimates for the next year		Explanaton for increase or Decrease
			Disbursing officer	Head of Dept.	Disbursing officer	head of Dept.	

स्थानीय कार्यालयों द्वारा ये प्रपत्र तैयार करके प्रशासकीय मन्त्रालयों के सम्बन्धित विभागों को भेज दिए जाते हैं। विभागों के अध्यक्ष प्राक्कलनों का सूक्ष्म निरीक्षण करते हैं और आवश्यकतानुसार संशोधन करके अपने-अपने विभागों के लिए उन्हें समेकित या एकीकृत करते हैं। इसके बाद प्रशासकीय मन्त्रालय इन प्राक्कलनों को नवम्बर के मध्य में वित्त मन्त्रालय को प्रेषित कर देते हैं। प्रत्येक विभाग अपने प्राक्कलनों की एक प्रतिलिपि भारत के 'नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक' के पास पहुँचा देता है। इस कार्यालय में विभिन्न मदों की जाँच की जाती है। उसके पश्चात् नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक अपनी टिप्पणियाँ वित्त मन्त्रालय के पास भेज देता है।

वित्त मन्त्रालय द्वारा बजट अनुमानों का सूक्ष्म परीक्षण किया जाता है। यह परीक्षण मितव्ययिता से सम्बन्ध रखता है, नीति से नहीं। व्यय सम्बन्धी नीति को देखना तो मुख्य रूप से प्रशासनिक मन्त्रालयों का ही काम है।

प्रशासनिक मन्त्रालयों द्वारा प्रेषित बजट अनुमानों को मोटे रूप में तीन भागों में बाँटा जाता है—

1. **स्थायी प्रभार अथवा स्थायी व्यय** (Standing Charges)—इसमें स्थायी संस्थानों (Premanent establishments) के वेतन, भत्ते तथा अन्य व्यय सम्मिलित हैं। इनसे सम्बन्धित अनुमान सूक्ष्म पुनरावलोकन हेतु वित्त मन्त्रालय के बजट संभाग (Budget division) को भेजे जाते हैं।
2. **प्रचलित योजनाएँ अथवा कार्यक्रम** (Continuing Schemes)—दूसरे भाग में वे विषय रहते हैं जो वर्ष-प्रतिवर्ष निरन्तर चलते रहते हैं। इन प्रचलित योजनाओं के प्राक्कलनों की जाँच व्यय-विभाग (Department of Expenditure) द्वारा की जाती है। इस सूक्ष्म परीक्षण द्वारा यह देखा जाता है कि जारी योजनाओं में कहाँ तक प्रगति हुई है, उनके सम्बन्ध में की गयी वचनबद्धताएँ कहाँ तक पूरी की गयी हैं, आदि। यह परीक्षण निरन्तर चलता रहता है।
3. **नयी योजनाएँ या कार्यक्रम** (New Schemes) वित्त मन्त्रालय द्वारा प्राक्कलनों की वास्तविक जाँच इसी क्षेत्र में की जाती है। नवीन योजनाओं के सम्बन्ध में संसाधनों के आधार पर विभिन्न मदों की प्राथमिकता के सम्बन्ध में विचार किया जाता है। इस बारे में योजना आयोग तथा वित्त मन्त्रालय के आर्थिक मामलों के विभाग (Department of Economic Affairs) से भी सलाह ली जाती है।

वित्त मन्त्रालय द्वारा बजट जाँच क्रिया का मूल्यांकन
(Evaluation of Budget check Process by the Ministry of Finance)

प्रशासनिक मन्त्रालयों अथवा विभागों द्वारा बजट प्राक्कलनों की जाँच सरकारी नीतियों के सन्दर्भ में की जाती है, जबकि वित्त मन्त्रालय के बजट प्रभाग की सूक्ष्म जाँच का उद्देश्य व्यय में मितव्ययिता प्राप्त करना होता है। वित्त मन्त्रालय अपने सूक्ष्म परीक्षण के समय पूँजीगत अनुमानों (Capital Expenditures) के लिए योजना आयोग (Planning Commission) से परामर्श

TOUCH 'n' PASS

भी करता है। बजट प्रस्तावों को अन्तिम रूप देने के पूर्व उपलब्ध साधनों की सीमितता (Resource Constraints) तथा प्रस्तावित बजट अनुमानों में नीति सम्बन्धी प्राथमिकताओं (Policy Priorities) का विशेष ध्यान रखा जाता है। नयी योजनाओं के बारे में वित्त मन्त्रालय द्वारा सम्बन्धित विभाग को कतिपय प्रश्न पूछे जाते हैं, जैसे :

1. क्या प्रस्तावित व्यय अपरिहार्य है?
2. अब तक इस प्रकार के व्यय के अभाव में कार्य कैसे चल रहा था?
3. किन कारणों से अब तक इस व्यय मद की आवश्यकता महसूस हुई?
4. अन्य स्थानों पर इसके बिना काम कैसे चलता है?
5. प्रस्तावित व्यय के लिए वित्तीय साधन कहाँ से प्राप्त होंगे?

आउटकम बजट
(Outcome Budget)

आउटकम बजट के अन्तर्गत एक वित्तीय वर्ष के लिए किसी मंत्रालय या विभाग को आवंटित किये गये बजट में अनुश्रवण तथा मूल्यांकन किये जा सकने वाले भौतिक लक्ष्यों का निर्धारण इस लक्ष्य से किया जाता है, ताकि बजट के क्रियान्वयन की गुणवत्ता को परखा जाना सम्भव हो सके। भारत में केन्द्र सरकार द्वारा बजट की इस नयी पद्धति की शुरुआत की घोषणा वर्ष 2005-06 के बजट में की गई और देश के संसदीय इतिहास में पहली बार 25 अगस्त, 2005 को आउटकम बजट वित्त मंत्री द्वारा संसद में प्रस्तुत किया गया। इस आउटकम बजट में वित्त मंत्री द्वारा 44 मंत्रालयों तथा उनसे सम्बन्धित विभागों के लिए वित्तीय संसाधनों के आवंटन के साथ-साथ उन लक्ष्यों का निर्धारण भी किया गया जिन्हें उक्त वर्ष के बजट का उपयोग करने पर प्राप्त किया जाना आवश्यक समझा गया।

आउटकम बजट सामान्य बजट की तुलना में एक कठिन प्रक्रिया है जिसमें वित्तीय प्रावधानों को परिणामों के सन्दर्भ में देखा जाना होता है। यह प्रक्रिया कई चरणों से गुजरकर पूर्ण की जाती है जिसमें एक निश्चित अवधि में सम्भावित परिणामों को अनुसरण योग्य तथा मापने योग्य परिणामों में बदलने हेतु विशेष तरीके से परिभाषित किया जाना होता है तथा प्राप्त होने वाले लाभों के इकाई मूल्य का प्रमापीकरण भी करना आवश्यक होता है।

आउटकम बजट में कार्यसम्पादन हेतु किसी भी स्तर पर देर करने या रुकावट पैदा करने के स्थान पर निर्धारित धनराशि को सही समय और सही मात्रा और सही गुणवत्ता में पहुँचाना सुनिश्चित करना होता है ताकि निर्धारित धनराशि का उपयोग सम्भव हो सके।

जेण्डर आधारित बजट
(Gender Budgeting)

हमारे देश में महिला अधिकारिता और महिला सशक्तिकरण की दिशा में बजट के योगदान को स्वीकार करते हुये केन्द्र सरकार द्वारा वर्ष 2005-06 के बजट से पहली बार व्यावहारिक तौर पर जेण्डर बजटिंग की शुरुआत की गई और वर्ष 2006-07 में इस व्यवस्था को अधिक कारगर तरीके से लागू करने पर बल दिया गया।

1995 में पेइचिंग में आयोजित चतुर्थ विश्व महिला सम्मेलन में लिंग आधारित बजटीय प्रस्तावों के लागू करने पर सहमति बनी थी। इस प्रस्ताव को स्वीकार करने की दिशा में पहल करते हुए केन्द्र सरकार द्वारा जेण्डर बजटिंग के माध्यम से महिलाओं के विकास, कल्याण और सशक्तिकरण से सम्बन्धित योजनाओं और कार्यक्रमों के लिए प्रति वर्ष बजट में एक निर्धारित राशि की व्यवस्था सुनिश्चित किये जाने पर बल दिया गया है। इसी तथ्य को स्वीकार करते हुए अब प्रति वर्ष 18 केन्द्रीय मंत्रालयों द्वारा विशेष रूप से अपने प्रस्तावित बजट के अन्तर्गत बजट प्रावधानों और योजनाओं में महिलाओं को प्राथमिकता देते हुए इन प्रावधानों को स्पष्ट रूप से प्रस्तुत करना होता है। इस व्यवस्था को मूर्त रूप प्रदान करने की दिशा में वार्षिक योजना तैयार करने हेतु योजना आयोग द्वारा भी इन मंत्रालयों को निर्देश जारी किये गये कि उनके आयोजनागत बजट को तभी स्वीकृति मिलेगी, जब उसमें महिलाओं के लिए प्राथमिकता सम्बन्धी प्रावधान होंगे।

इस प्रकार के प्रश्नों के द्वारा वित्त मन्त्रालय नए व्यय मद के बारे में स्वयं को सन्तुष्ट करने का भरसक प्रयास करता है। यदि व्यय मद (Expenditure item) पर वित्त मन्त्रालय सहमत नहीं होता तो सम्बन्धित विभाग का मन्त्री इसमें हस्तक्षेप कर वित्त मन्त्रालय को सन्तुष्ट करने का प्रयास करता है। अपने प्रयास में असफल रहने पर सम्बन्धित विभाग का मन्त्री प्रस्तावित योजना मद पर पूरे मन्त्रिमण्डल में विचार-विमर्श की माँग भी कर सकता है। मन्त्रिमण्डल द्वारा जो भी निर्णय लिया जाए उसे सभी को मानना होता है अन्यथा असहमति व्यक्त करने वाले व्यक्ति के समक्ष एक ही विकल्प रहता है कि वह मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र दे

TOUCH 'n PASS

दे। इस प्रकार वित्त मन्त्रालय के सूक्ष्म निरीक्षण की उपयोगिता बतलाते हुए **सर हर्बर्ट (Herbert)** कहते हैं कि, "वित्त मन्त्रालय को समीक्षा तथा प्रति-परीक्षण (Cross Examination) करने की एक विशेष दक्षता प्राप्त होती है, जो लम्बे अनुभव का परिणाम है, लेकिन इसमें समयानुसार निरन्तर नया परिवर्तन होते रहना जरूरी है ताकि उसका दृष्टिकोण कुछ बुद्धिमान व्यक्ति जैसा लगे।"

वित्त मन्त्रालय को सूक्ष्म जाँच का अधिकार दिए जाने के दो कारण माने जा सकते हैं—

1. स्वयं खर्च करने वाला विभाग नहीं होने के कारण वित्त मन्त्रालय लोगों द्वारा चुकायी गयी कर राशियों का अधिक विवेकपूर्ण प्रयोग करने हेतु अधिक निष्पक्षता से काम लेता है।
2. वित्त मन्त्रालय ही अन्य मन्त्रालयों के लिए वित्तीय साधनों की व्यवस्था करता है। फलत: उसे प्रत्येक मन्त्रालय के व्यय के औचित्य की जाँच का पूर्ण अधिकार होना चाहिए।

इन्हीं आधारों पर वित्त मन्त्री तथा उसके मन्त्रालय की विशिष्टता को इंगित करते हुए ब्रिटेन की **हाल्डेन कमेटी** ने कहा था कि, "यदि वित्त मन्त्री को जलाशय में पानी एकत्रित करने तथा पानी के निश्चित स्तर को बनाए रखने के लिए उत्तरदायी ठहराया जाता है तो उसे पानी की निकासी पर भी नियन्त्रण रखने का हक प्राप्त होना चाहिए।"

इतना सब कुछ होते हुए वित्त मन्त्रालय द्वारा बजट पूर्व का सूक्ष्म निरीक्षण दोषपूर्ण माना जाता है। बड़ी योजनाओं के सन्दर्भ में सूक्ष्म निरीक्षण पर्याप्त नहीं होता है। फलत: बजट में इनके लिए एक मुश्त राशि (Lump-sum amount) रख दी जाती है, जो प्रस्तावित योजना के लिए प्राय: कम अथवा ज्यादा पड़ती है। इस कारण बजट प्रस्तुतीकरण के बाद भी ऐसी योजनाओं के पुनर्निरीक्षण की आवश्यकता पड़ती है।

दूसरे, बदले हुए परिप्रेक्ष्य में वित्त मन्त्रालय का बड़े भैया जैसा व्यवहार अधिकांश मन्त्रालयों के लिए सरदर्द बन जाता है। आदतन हर प्रस्तावित व्यय में असहमति व्यक्त करने के कारण वित्त मन्त्रालय तथा अन्य प्रशासनिक मन्त्रालयों में सहयोग के बदले असहयोग की स्थिति पैदा होने का निरन्तर खतरा बना रहता है।

तृतीय, कई योजनाएँ बहुत देर से वित्त मन्त्रालय के निरीक्षण के लिए प्रस्तुत की जाती हैं। परिणामस्वरूप, बिना पूरी छानबीन के उन्हें राजनीतिक दबावों में आकर बजट में शामिल कर लिया जाता है, जिससे पूरे बजट की तस्वीर बिगड़ने का खतरा पैदा हो जाता है।

चतुर्थ, वित्त मन्त्रालय बड़ी-बड़ी योजनाओं के लिए सरलतापूर्वक स्वीकृति दे देता है, जबकि छोटी-छोटी मदों को स्वीकृत करने में बहुत आनाकानी करता है। कई बार एक पैसे की बचत के लिए एक रुपया खर्च करने की स्थिति भी वित्त मन्त्रालय द्वारा पैदा कर दी जाती है। वित्त मन्त्रालय के ऐसे व्यवहार के कारण दूसरे मन्त्रालयों द्वारा अपने बजट अनुमानों को बढ़ा-चढ़ा कर प्रस्तुत करने की प्रवृत्ति बढ़ती जाती है। **एपिलबी** ने इस ओर ध्यान आकर्षित करते हुए कहा है, "सभी मन्त्रालय यह जानते हैं कि वित्त मन्त्रालय उनके द्वारा माँगी जाने वाली राशि में कमी कर देगा। अत: वे व्यय के अनुमान प्रारम्भ से ही बढ़ा-चढ़ा कर रखते हैं। ऐसा करने के लिए उन्हें प्रोत्साहन भी दिया जाता है।"

इन खतरों के बावजूद भी वित्त मन्त्रालय की बजट अनुमानों की जाँच से सम्बन्धित भूमिका की महत्ता को नकारा नहीं जा सकता। मन्त्रिमण्डल के समक्ष कोई मामला निर्णय के लिए जाए और वहाँ भी मतभेद की स्थिति पैदा हो तो वित्त मन्त्रालय की आवाज ही महत्त्वपूर्ण होकर उभरती है। **डॉ० एपिलबी** इस सन्दर्भ में ठीक ही कहते हैं कि वित्त मन्त्रालय को विभिन्न सरकारी अभिकरणों को अच्छे बजट निर्माण प्रवृत्ति की ओर प्रोत्साहित करना चाहिए तथा उसकी सम्पूर्ण निरीक्षण प्रक्रिया ऐसे तथ्यात्मक विश्लेषण पर आधारित होनी चाहिए ताकि खराब एवं घटिया बजट की सही जाँच हो सके। यदि जाँच के पश्चात ऐसा कोई बजट रचना अच्छी है तो माँगी गयी राशि को तुरन्त स्वीकृति दे देनी चाहिए।

प्र.3. भारत में बजट प्रक्रिया में मतदान प्रक्रिया, विनियोग विधेयक एवं वित्त विधेयक का विवरण दीजिए।
Describe the voting process, appropriation bill and finance bill in the Indian budget process.

उत्तर

मतदान प्रक्रिया
(Voting Process)

भारतीय संसद में कुल 26 दिनों के भीतर अनुदान माँगों को पास करने की परम्परा है। अध्यक्ष द्वारा किसी अनुदान माँग पर बहस के लिए निर्धारित समय के अन्तिम दिन सायं 5 बजे मतदान का कार्य आरम्भ हो जाता है। इस प्रक्रिया से सभी विभागों की अनुदान

माँगें गुजरती हैं, किन्तु पूरी बहस के लिए निर्धारित दिनों के अन्तिम दिन शेष बची सभी माँगों पर भी मतदान हो जाता है चाहे फिर उन पर ब्यौरे-वार बहस हुई हो या न हुई हो। इस प्रकार अन्तिम दिन करोड़ों रुपयों की अनुदान माँगें बिना बहस के ही पास कर दी जाती हैं। उदाहरणार्थ, वर्ष 1995-96 लोकसभा के इतिहास में सर्वाधिक 'गिलोटीन' (मुखबन्द) वर्ष के रूप में जाना जाएगा। इस वर्ष मात्र दो मन्त्रालय रक्षा एवं संचार की बजट माँगों पर बहस हो सकी। सदस्यों ने इसे डेढ़ मन्त्रालय पर चर्चा कहा क्योंकि संचार पर पूरी बहस हो ही नहीं सकी। बाकी सभी मन्त्रालय की माँगों पर 'मुखबन्द' (बिना बहस पारित) का प्रयोग किया गया।' लोकसभा ने 30 मन्त्रालयों से सम्बद्ध लगभग 80 विभागों की वर्ष 1994-95 की 3,72,462 करोड़ रुपए राशि की अनुदान माँगों को 'गिलोटीन' (एक साथ पारित) कर दिया। प्रत्येक बजट सत्र में लगभग 6-7 मन्त्रालयों की अनुदान माँगों पर बहस करने वाली लोकसभा इस बार केवल जल संसाधन और मानव संसाधन मन्त्रालय की अनुदान माँगों पर ही बहस कर सकी। 'गिलोटीन' प्रत्येक बजट सत्र में उपयोग किया जाता है, परन्तु पिछले 5-6 वर्षों से सरकार 'गिलोटीन' का कुछ अधिक ही प्रयोग करने लगी है जिससे संसद अधिकांश मन्त्रालयों/विभागों की अनुदान माँगों पर चर्चा करने से वंचित रह जाती है। 1992-93 के बजट में ₹ 13,426.91 करोड़ की राशि वाले कुल आठ मन्त्रालयों पर ही सदन चर्चा कर सका। 1991-92 में कुल बजट का 75 प्रतिशत (₹ 84,601.88 करोड़) भाग गिलोटीन हुआ था। पिछले 9 वर्षों में बजट का विश्लेषण करने से पता चलता है कि लगभग 50 प्रतिशत से लेकर 86 प्रतिशत तक (कुल बजट का) की राशि संसद की नजरों में आए बगैर पारित हो गई। 20 अप्रैल, 2001 को लोकसभा ने भारी शोर-शराबे के बीच वर्ष 2001-2002 का रेल बजट बिना किसी चर्चा के पारित कर दिया। देश के संसदीय इतिहास में यह पहली बार है कि किसी बहुमत प्राप्त केन्द्र सरकार के कार्यकाल में लोकसभा ने रेल बजट बिना किसी चर्चा के पारित किया। इसी प्रकार तहलका प्रकरण को लेकर एक माह से भी ज्यादा समय से संसद में जारी गतिरोध की समाप्ति पर 24 अप्रैल 2001 को लोकसभा ने रक्षा, गृह, विदेश और कृषि सहित 45 मन्त्रालयों एवं विभागों की अनुदान माँगों को बिना चर्चा के एक साथ पारित कर दिया। सदन ने इन माँगों से सम्बन्धित विनियोग विधेयक को भी ध्वनिमंत्र से पारित कर दिया। इससे पूर्व लोकसभा में ग्रामीण विकास तथा विनिवेश मन्त्रालय की अनुदान माँगों पर चर्चा हुई और दोनों विभागों की अनुदान माँगें ध्वनिमत से पारित कर दी गईं। ''तहलका काण्ड को लेकर सरकार और मुख्य विपक्षी दल कांग्रेस के बीच बने गतिरोध के कारण इस बार ग्रामीण विकास और विनिवेश मन्त्रालयों के अतिरिक्त किसी अन्य मन्त्रालय और विभाग की अनुदान माँगों पर चर्चा नहीं हो सकी।'' इसी प्रकार 25 अगस्त, 2004 को लोकसभा ने बिना चर्चा के 105 मन्त्रालयों और विभागों की ₹ 8,616 अरब, 78 करोड़ और 46 लाख की अनुदान माँगों को ध्वनिमत से एक ही झटके में पारित कर दिया। हाल के वर्षों में यह पहला अवसर है जब सदन में एक भी मन्त्रालय की अनुदान माँगों पर चर्चा नहीं हुई। विभिन्न मुद्दों को लेकर सरकार और विपक्ष के बीच गतिरोध के चलते संसद की कार्यवाही नहीं चल पाने के कारण दोनों पक्षों में सिर्फ वित्तीय कामकाज निपटाने पर सहमति हुई। इसी प्रकार राज्यसभा में रेलवे विनियोग विधेयक बगैर चर्चा के पारित होने के साथ ही रेल बजट को संसद की स्वीकृति मिल गई। 14 मार्च, 2018 को लोकसभा ने 89.25 लाख करोड़ के वित्त विधेयक 2018 (बजट 2018-19) को बिना वाद-विवाद के 25 मिनट में पारित कर दिया। वर्ष 2017-18 में 56%, 2018-19 में 100%, 2019-20 में 67%, 2020-21 में 83%. 2021-22 में 76% और 2022-23 में कुल बजट का 73% गिलोटिन (बिना चर्चा के पारित) किया गया था।

यह दोष भारतीय वित्तीय प्रशासन व्यवस्था में ही नहीं अपितु ब्रिटिश व्यवस्था में भी पाया जाता है। हिल्टन यंग ने इस प्रक्रिया के दोषपूर्ण प्रचलन की ओर संकेत करते हुए कहा था कि, ''वर्ष के कुल व्यय के एक-तिहाई से आधे भाग पर किसी आलोचना अथवा वाद-विवाद के बिना घण्टे भर में मतदान हो जाता है। इससे अधिक असन्तोषजनक स्थिति की कल्पना कदाचित ही की जा सकती है। इससे सदन द्वारा व्यय पर नियन्त्रण करने सम्बन्धी सम्पूर्ण श्रम साध्य प्रक्रिया एक ढोंग प्रतीत होती है।''

लेखानुदान (Vore on Account)—भारतीय संविधान के अनुच्छेद 116(1) के अन्तर्गत संसद को यह अधिकार प्राप्त है कि बजट प्रक्रिया के पूर्ण होने के पूर्व ही वित्तीय वर्ष के प्रथम दो माह के लिए कार्यपालिका को अग्रिम अनुदान स्वीकृत कर खर्च करने की अनुमति प्रदान करे। संविधान में ऐसा उपबन्ध किया गया है जिसके अन्तर्गत लेखानुदान (Vote on Account) द्वारा अग्रिम अनुदान देने की शक्ति लोकसभा को दी गई है जिससे सरकार अनुदानों की माँगों पर मतदान होने तथा विनियोग विधेयक और वित्त विधेयक के पारित होने तक अपना कार्य चला सके। सामान्यत: इसकी राशि अनुदानों की विभिन्न माँगों के अधीन समस्त वर्ष के लिए प्राक्कलित (estimated expenditure) व्यय के छठे भाग के बराबर होती है। इस परिपाटी के प्रारम्भ होने के कारण अब अनुदान माँगों पर 1 अप्रैल के पश्चात् भी बहस जारी रखी जाती है। इस प्रकार इस पद्धति के अपनाए जाने से संसद को बजट सम्बन्धी प्रस्तावों पर अधिक व्यापक बहस करने का अवसर मिलता है ताकि प्रशासनिक कमियों को उजागर करके कार्यपालिका को अधिक सचेष्ट किया जा सके।

विनियोग विधेयक
(Appropriation Bill)

अनुदान माँगों पर संसद में मतदान हो जाने का मतलब यह नहीं होता कि सरकार को सार्वजनिक कोष (Public Fund) से पैसा निकालने का हक प्राप्त हो गया है। लोकसभा द्वारा अनुदानों की माँगों के पारित होने के बाद, इस प्रकार पारित राशियों और समेकित निधि पर भारत व्यय को पूरा करने के लिए अपेक्षित राशि को समेकित निधि से निकालने की संसद की स्वीकृति विनियोग विधेयक के माध्यम से माँगी जाती है। संविधान के अनुच्छेद 114(3) के अन्तर्गत संसद द्वारा ऐसा कानून बनाए बिना कोई भी राशि समेकित निधि से नहीं निकाली जा सकती। जब सभी अनुदान माँगों पर मतदान हो जाता है तो उनको संचित निधि सहित विनियोजित अधिनियम में एकीकृत कर लिया जाता है और इस प्रकार धन खर्च करने के अधिकार को प्राप्त करने के लिए विनियोग विधेयक को पास करवाने की क्रिया सम्पादित करनी होती है। इस विधेयक का आशय संचित निधि में से व्यय के विनियोग के लिए सरकार को कानूनी अधिकार देना है। विनियोग विधेयक पर चर्चा उसमें शामिल अनुदानों में निहित लोक महत्त्व के विषयों पर प्रशासनिक नीति तथा ऐसे मामलों तक, जो अनुदानों की माँगों पर चर्चा करते समय पहले उठाए गए हों, सीमित रहती है। इस पर कोई संशोधन पेश नहीं किया जा सकता। अन्य मामलों में विनियोग विधेयक सम्बन्धी प्रक्रिया वही होती हैं जो कि अन्य विधेयकों के सम्बन्ध में होती है। विधेयक को लोकसभा द्वारा पारित किए जाने के पश्चात् अध्यक्ष उसे 'धन विधेयक' होने के रूप में प्रमाणीकृत करता है और उसको राज्यसभा के पास भेज देता है। राज्यसभा को धन विधेयक में संशोधन करने या उसे अस्वीकृत करने की शक्ति प्राप्त नहीं है। उसको विधेयक पर अपनी स्वीकृति देनी ही होती है। तत्पश्चात् विधेयक राष्ट्रपति की अनुमति के लिए उसके समक्ष प्रस्तुत किया जाता है।

वित्त विधेयक
(The Finance Bill)

बजट के दो हिस्से होते हैं—व्यय प्रावधान तथा आय प्राप्ति प्रस्ताव। विनियोग विधेयक (Appropriation Act) पारित होने के साथ सरकार को राजकोष से धनराशि खर्च करने का अधिकार मिल जाता है, किन्तु इस व्यय की पूर्ति के लिए वित्तीय साधनों की प्राप्ति कर प्रस्तावों द्वारा सम्भव होती है। इस प्रकार संसद के समक्ष सरकार द्वारा वित्त विधेयक प्रस्तुत किया जाता है जिसमें नए कर अथवा वर्तमान करों की दरों में संशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव होते हैं। भारतीय संविधान के अनुच्छेद 265 में यह कहा गया है कि "कानूनी सत्ता के बिना न तो कोई कर लगाया जा सकता है एवं न ही वसूल किया जा सकता है।"

वित्त विधेयक में पूर्व में प्रचलित तथा नए दोनों प्रकार के कर प्रस्तावों को शामिल किया जाता है। आय-कर, उत्पादन शुल्क, निगम कर, आदि कुछ स्थायी कर होते हैं, जिनकी प्रचलित दरों में सरकार आवश्यकतानुसार प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए परिवर्तन प्रस्तावित करती है। यहाँ यह स्पष्ट होना चाहिए कि भारत की संघीय वित्त व्यवस्था (Federal Financial System) के अन्तर्गत केन्द्र सरकार को जिन करों को लगाने या उनकी दरों में परिवर्तन करने का अधिकार है उन्हीं को वित्त विधेयक में शामिल किया जाता है। कर प्रस्तावों को प्रस्तुत करते समय कार्यपालिका को यह देखना होता है कि अनेक अनुत्पादक करों (Unproductive Taxes) के बजाय कुछ प्रमुख उत्पादक करों (Productive Taxes) को ही वित्त विधेयक में शामिल करे। इसके अतिरिक्त यह तथ्य भी महत्त्वपूर्ण है कि विनियोग विधेयक तथा वित्त विधेयक में कुछ मौलिक अन्तर होता है। विनियोग विधेयक में प्राय: कोई परिवर्तन नहीं किया जाता जबकि वित्त विधेयक में बहस के दौरान सदस्यों द्वारा करों की दरों में परिवर्तन के लिए संशोधन प्रस्तुत किए जाते हैं (किन्तु कर बढ़ाने के नहीं), तथा कभी-कभी सरकार सदन की भावना को ध्यान में रखते हुए कर कटौती प्रस्तावों को स्वीकार भी कर लेती है। सदस्यों की आक्रोशपूर्ण आलोचनाओं के परिप्रेक्ष्य में भारत सरकार कई बार आय-कर, पोस्टल टैरिफ या कतिपय उपभोक्ता वस्तुओं पर लगाए गए उत्पादन शुल्क में कमी करने को तैयार हो जाती है। लोकमत के दबाव के कारण रेलवे बजट में भी यात्री भाड़े तथा माल भाड़े की दरों को घटाने सम्बन्धी संशोधन भी सरकार द्वारा स्वीकार किए जाने के अनेक उदाहरण भारतीय संसद के इतिहास में देखे जा सकते हैं।

वित्त विधेयक
(Finance Bill)

सदन में वित्त मन्त्री यह प्रस्ताव रखता है कि 'वित्त विधेयक को विचारार्थ लिया जाना चाहिए।' वित्त मन्त्री के इस प्रस्ताव के साथ विचार-विमर्श प्रारम्भ होता है। इसके पश्चात् विधेयक को सदन की प्रवर समिति (Select Committee) को सौंप दिया जाता है। विधेयक पर समीक्षात्मक टिप्पणियाँ (Critical Notes) तथा सुझाव (Suggestions) देकर समिति उसे वापस लौटा देती है। तत्पश्चात् सदन में धारा-वार बहस होती है और इसी दौरान सदस्यों द्वारा कर कटौती प्रस्ताव भी प्रस्तुत किए जाते हैं। बहस की

समाप्ति वित्त मन्त्री के प्रत्युत्तर के साथ होती है जिसमें सदन के रुख को ध्यान में रखते हुए वित्त मन्त्री यथासम्भव कर प्रस्तावों में कटौती की घोषणा भी कर सकता है। इसके पश्चात् वित्त विधेयक को पारित करने के बाबत एक प्रस्ताव सदन में पेश किया जाता है। चूँकि सरकार बहुमत वाले दल की होती है इसलिए वित्त विधेयक को पारित करवाने में सरकार को कोई असुविधा नहीं होती। लोकसभा में वित्त-विधेयक पास हो जाने पर राज्यसभा के पास भेज दिया जाता है जो 14 दिनों के भीतर उसे लौटाने को बाध्य है। विनियोग विधेयक की भाँति वित्त विधेयक पर भी राज्यसभा की शक्तियाँ सीमित हैं। जब दोनों सदन वित्त विधेयक को पारित कर देते हैं तो उसे राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के लिए भेज दिया जाता है। राष्ट्रपति के हस्ताक्षर हो जाने के पश्चात् विधेयक कानून बन जाता है तथा सरकार को कर राजस्व वसूल करने का अधिकार प्राप्त हो जाता है। वित्त विधेयक संसद द्वारा, उसके पुर:स्थापित किये जाने के 75 दिनों के भीतर पास करना पड़ता है और उसी अवधि के भीतर राष्ट्रपति की अनुमति उस पर मिलना आवश्यक है।

प्र.4. भारत में बजट की क्रियान्विति का वर्णन कीजिए।
Describe the execution of budget in India.

उत्तर

भारत में बजट की क्रियान्विति
(Execution of Budget In India)

केन्द्रीय बजट जब संसद द्वारा पारित कर दिया जाता है तब फिर उसे लागू करने की कार्यवाही प्रारम्भ होती है। इस प्रक्रिया में मुख्यतया दो सिद्धान्तों का पालन किया जाना आवश्यक है—

1. बजट क्रियान्वयन विनियोग अधिनियम के अनुरूप होना चाहिए।
2. बजट क्रियान्वयन से सम्बन्धित सरकारी मशीनरी पूर्ण निष्ठा तथा कुशलता से कार्य करने को प्रेरित होनी चाहिए।

इन दो सिद्धान्तों के परिप्रेक्ष्य में बजट क्रियान्वयन (Execution of Budget) में पाँच प्रक्रियाएँ सम्मिलित की जाती हैं जो निम्न हैं—

(i) वित्तीय स्रोतों का एकत्रीकरण (Collection),
(ii) एकत्रित साधनों का रक्षण (Custody),
(iii) वित्तीय साधनों का वितरण (Disbursement),
(iv) सरकारी आय-व्यय का लेखा (Accounting),
(v) अंकेक्षण तथा प्रतिवेदन (Audit and Reporting)।

बजट क्रियान्वयन की इन अवस्थाओं की विस्तृत रूपरेखा के सन्दर्भ में हमारे प्रशासनिक तन्त्र की कुशलता तथा निष्ठा का मूल्यांकन किया जा सकता है। अत: इन्हें ब्यौरे-वार समझना जरूरी है।

(1) वित्तीय साधनों का एकत्रीकरण (Collection)

वित्त विधेयक में प्रस्तावित कर प्रस्तावों के अन्तर्गत सर्वप्रथम सम्भावित आय प्राप्ति का अनुमान (Assessment) करना होता है तथा उसके बाद वसूली का कार्य (Collection) किया जाता है। आय प्राप्ति के अनुमान लगाते समय उच्च स्तर के स्वविवेक (Judgement) की आवश्यकता होती है, जबकि वसूली करने वाले व्यक्तियों से उच्च किस्म की निष्ठा, ईमानदारी (Integrity) तथा सुनिश्चितता (Accuracy) की अपेक्षा की जाती है।

आय स्रोतों के मूल्यांकन तथा वसूली का कार्य वित्त मन्त्रालय का राजस्व विभाग करता है। राजस्व विभाग, सचिव (राजस्व) के समग्र निदेशन तथा नियन्त्रण के अधीन कार्य करता है। यह विभाग अपने अधीन दो सांविधानिक बोर्डों अर्थात् केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड और केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा सीमा शुल्क बोर्ड के माध्यम से प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष सभी प्रकार के संघीय कर से सम्बन्धित राजस्व मामलों के सम्बन्ध में नियन्त्रण रखता है। सभी प्रकार के प्रत्यक्ष करों को लगाने तथा उनकी वसूली करने से सम्बन्धित मामले केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड द्वारा देखे जाते हैं, जबकि सीमा शुल्क तथा केन्द्रीय उत्पाद शुल्क को लगाने एवं उनकी वसूली करने का कार्य केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा सीमा शुल्क बोर्ड के कार्य क्षेत्र के अन्तर्गत आता है।

(2 एवं 3) एकत्रित कोषों का संरक्षण तथा वितरण
(Custody of Funds and Their Dibursement)

एकत्रित राजस्व की संरक्षण व्यवस्था के सन्दर्भ में दो बातों को विशेष ध्यान में रखने की आवश्यकता होती है—

(i) वित्तीय साधनों के गबन अथवा दुरुपयोग से सुरक्षा,
(ii) वित्तीय लेन-देनों का सुविधाजनक तथा त्वरित संचालन।

Touch 'n PASS

धन के संरक्षण तथा संवितरण की व्यवस्थाएँ प्रत्येक देश में अपनी ऐतिहासिक परम्पराओं के परिप्रेक्ष्य में विकसित की जाती हैं। ब्रिटेन तथा अमेरिका में बैंकिंग संस्थाओं की भूमिका इस सन्दर्भ में काफी महत्त्वपूर्ण रहती आयी है जबकि भारत में राजकोष व्यवस्था (Treasury System) प्रचलन में है। इस समय हमारे देश में 500 से अधिक राजकोष (Treasuries) तथा 1200 उपराजकोष (Sub Treasuries) कार्य कर रहे हैं। ये राजकोष जिला तथा तहसील स्तर पर सरकार की ओर से भुगतान स्वीकार करते हैं तथा सरकार के नाम पर भुगतान (Payments) भी करते हैं। इसके अतिरिक्त रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया द्वारा भी भारत सरकार तथा राज्य सरकारों के कोषों के संरक्षण तथा संवितरण का कार्य किया जाता है। सरकार को यदि कोई भुगतान किया जाना है तो दो प्रतियों में चालान भरकर या तो कोषागार (Treasury) में या केन्द्रीय बैंक की किसी शाखा या स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया अथवा उसकी सहायक बैंकों की किसी शाखा में पैसा जमा करना होता है। इसके विपरीत, यदि किसी व्यक्ति अथवा इकाई को धनराशि प्राप्त करनी हो तो उस व्यक्ति के द्वारा सरकारी राजकोष (Govt. Treasury) के किसी उपयुक्त अधिकारी (Competent Officer) के हस्ताक्षरयुक्त चेक (Cheque) अथवा प्राप्ति बिल अधिकृत बैंक की शाखा में प्रस्तुत करना होता है।

इस प्रकार की सम्पूर्ण व्यवस्था वित्त मन्त्रालय के दिशा-निर्देशन में चलती है। बजट पास होने के तुरन्त बाद वित्त मन्त्रालय विभिन्न मन्त्रालयों को स्वीकृत अनुदानों की सूचना दे देता है। विभिन्न मन्त्रालय बजट प्रावधानों (Budget Provisions) तथा प्रशासनिक स्वीकृतियों (Administrative Sanctions) की सूचना विभागाध्यक्षों को भिजवा देते हैं। यह प्रक्रिया जिला स्तर तक चलती है जहाँ से वितरण अधिकारी (Disbursing Officer) सरकारी कोषों के संरक्षण तथा संवितरण का कार्य राजकोष (Treasury), उप-राजकोष (Sub-treasury) तथा अधिकृत बैंक की किसी शाखा के माध्यम से नियमानुसार करता रहता है।

राजकोष की भूमिका
(Role of Treasury)

राजकोष के द्वारा केन्द्र तथा राज्य सरकारें दोनों की ओर से धन की प्राप्ति तथा भुगतान का कार्य प्रतिदिन किया जाता है तथा दोनों के लेखे (Accounts) भी अलग-अलग रखे जाते हैं। उप-राजकोषों (sub- treasury) द्वारा नियमित रूप से अपने लेखे जिला राजकोष के पास भिजवाए जाते हैं, जहाँ इनका वर्गीकरण तथा सूचीबद्धता की जाती है। इसके पश्चात् उप-राजकोषों से प्राप्त लेखों तथा जिला राजकोषों के लेखों को प्रति 15 दिन के पश्चात् राज्य के महालेखापाल (Accountant General) के पास भेजा जाता है। प्रत्येक लेखे के साथ खर्च के प्रमाणक (Vouchers) तथा आय प्राप्ति की चालान रसीदें भी भिजवायी जाती हैं। इस प्रकार राजकोष व्यवस्था (Treasurey System) भारतीय वित्तीय प्रशासन की एक आधारभूत कड़ी है जो इतने विशाल क्षेत्र में फैले देश के कोने-कोने में केन्द्र सरकार की राजस्व प्राप्तियों (Revenue Receipts) तथा भुगतानों की समुचित व्यवस्था करती है तथा बजट लेखों (Budget Accounting) के सुव्यवस्थित संचालन (Systematic Maintenance) को सम्भव बनाती है।

यह उल्लेखनीय है कि राजकोष द्वारा भुगतान के तकनीकी पहलुओं पर बिल पास करने के पूर्व अथवा चेक का निस्तारण करने के पूर्व पूरी तरह से छानबीन की जाती है तथा सभी औपचारिकताएँ पूरी करवायी जाती हैं। संवितरण अधिकारी (Dibursing Officer) की जिम्मेदारी इससे भी अधिक रहती है। उसे किसी भी धनराशि के भुगतान के पूर्व यह देखना होता है कि—

(i) क्या यह बजट प्रावधानों के अनुरूप है?
(ii) क्या प्रशासनिक तथा तकनीकी औपचारिकताएँ पूर्ण कर ली गयी हैं?
(iii) क्या भुगतान की माँग उचित है? तथा
(iv) भुगतान के लेखे (Accounting) की समुचित व्यवस्था है या नहीं?

बैंकिंग के विस्तार के कारण अब सरकारी कोषों का भण्डारण रिजर्व बैंक, स्टेट बैंक अथवा उसकी शाखाओं में किया जाता है। इसके अलावा राजकोष अथवा उप-राजकोष भी इस दायित्व का निर्वाह करते हैं।

धन का पुनर्विनियोजन
(Re-Appropriation)

संसद द्वारा स्वीकृत धनराशियों को सम्बन्धित विभाग द्वारा बजट प्रावधानों के अनुसार प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पूर्व 31 मार्च तक खर्च करना होता है अन्यथा अनुदान की स्वीकृति समाप्त (Lapes) हो जाती है, परन्तु यदि किसी विशिष्ट अनुदान की किसी एक मद में धन बच जाए और यदि दूसरी मद में अधिक खर्च हो जाए तो विभागाध्यक्ष को एक सीमा तक स्वविवेक का उपयोग करते हुए धन का स्थानान्तरण करने का अधिकार होता है। इस प्रकार "कुल व्यय राशि को बिना परिवर्तित किए किसी एक शीर्ष की एक मद अथवा इकाई में से दूसरी इकाई में धन के हस्तान्तरण की व्यवस्था को पुनर्विनियोजन (Re-appropriation) क्रिया कहा जाता है।" यह स्पष्ट होना चाहिए कि पुनर्विनियोजन एक अनुदान शीर्ष से दूसरे शीर्ष

(Head) में नहीं किया जा सकता। यह तो केवल व्यवस्थापिका द्वारा ही किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, बजट तथा लेखों की शुद्धता की दृष्टि से भी इस प्रकार के पुनर्विनियोजन उचित नहीं माने जाते। तृतीय, यदि व्यवस्थापिका ने किसी अनुदान शीर्ष में कटौती कर दी हो तो उसे पूरा करने के लिए भी पुनर्विनियोजन की वैधानिक अनुमति नहीं होती। चतुर्थ, प्रभारित मदों (Charged items) में यदि कुछ बचते रही हों तो उसे मतदान वाले व्यय मदों (Voted items) में पुनर्विनियोजित नहीं किया जा सकता। अन्त में, राजस्व तथा पूँजीगत व्यय शीर्षों में भी पुनर्विनियोजन करने की कानूनी तौर पर कोई व्यवस्था नहीं है।
इस प्रकार पुनर्विनियोजन का अधिकार विभागाध्यक्षों को बहुत सीमित दायरे में ही अपने स्वविवेक का उपयोग करने की अनुमति देता है तथा 31 मार्च के पश्चात् अनप्रयुक्त (Unutilised) राशि की स्वीकृति (Sanction) स्वत: समाप्त हो जाती है।

प्र.5. लोक लेखों की प्रचलित पद्धतियाँ एवं भारत में लेखा पद्धति के चरण का वर्णन कीजिए।
Describe the prevalent forms of public accounts and stages of accounting in India.

उत्तर

लोक लेखों की प्रचलित पद्धतियाँ
(Prevalent Forms of Public Accounts)

विभिन्न देशों में प्रचलित लेखा प्रणालियों के अध्ययन के आधार पर इन्हें निम्न भागों में विभाजित किया जा सकता है—

(1) **सम्भूत तथा नकदी लेखा प्रणाली** (Accrual and Cash System of Accounting)—सम्भूत लोक पद्धति का फ्रांस में प्रचलन है तथा 1950 के बजट तथा लेखांकन प्रक्रिया अधिनियम के अन्तर्गत इसे अमेरिका लेखांकन व्यवस्था में भी लागू किया गया है। सम्भूत प्रणाली (Accrual System) में आय तथा व्यय को लेखे में उस समय दर्ज कर लिया जाता है, जबकि आय प्राप्ति का स्वत्वाधिकार (Legal right) प्राप्त हो गया हो अथवा भुगतान की वैधता प्रस्थापित (Obligation to make a payment is established) हो चुकी हो। इसके विपरीत नकदी अथवा रोकड़ प्रणाली (Cash System) में प्राप्तियों तथा खर्ची का इन्द्राज (Entry) उस समय किया जाता है, जबकि आय वास्तव में प्राप्त हो चुकी हो अथवा भुगतान किया जा चुका हो। यद्यपि सम्भूत लेखा पद्धति सरकार की तात्कालिक परिसम्पत्तियों (Current Assets) की अधिक सही तस्वीर प्रस्तुत करती है,
किन्तु व्यवहार में रोकड़ अथवा नकदी लेखा प्रणाली का अधिक प्रयोग होता है। यद्यपि नकदी लेखांकन पद्धति की यह सबसे बड़ी कमी है कि "यह सरकार की आर्थिक स्थिति के बारे में सिर्फ उतनी ही सूचना उपलब्ध कराती है जितना कि एक व्यक्ति का बैंक कोष उसकी क्षमता (worth) का आभास कराता है।"
सम्भूत लेखा प्रणाली लागत आधारित बजट (Cost-based budgeting) व्यवस्था के अनुरूप है, क्योंकि इससे किसी वित्तीय वर्ष के सन्दर्भ में ही वास्तविक सेवा लागतों का आकलन करना सम्भव होता है। किन्तु सरलता की दृष्टि से नकदी प्रणाली अधिक लोकप्रिय है क्योंकि इसके द्वारा लोगों को जरूरी जानकारियाँ उपलब्ध कराने में कोई कठिनाई नहीं आती।

(2) **लागत लेखांकन प्रणाली** (Cost Accounting System)—लागत लेखांकन प्रणाली (Cost Accounting System) लोक लेखों की एक दूसरी रीति है। यह सरकार के उत्पादक अंगों (Production units) के सन्दर्भ में अधिक उपयोगी होती है तथा इसे सार्वजनिक निर्माण विभाग (P.W.D.) में लागू किया जाता है जहाँ सरकारी धन के अपव्यय की सर्वाधिक सम्भावना रहती है। इस रीति से किन्हीं दो सेवाओं की लागतों की तुलना की जा सकती है अथवा किसी एक ही सेवा की लागतों में आने वाले परिवर्तनों का समय के परिप्रेक्ष्य में अध्ययन किया जाता है। इस प्रकार इस रीति का प्रयोग बजट प्रावधानों में समाहित व्यावसायिक आधार पर सरकार द्वारा संचालित व्यक्तिगत इकाइयों की उपादेयता की जाँच तक ही सीमित रहता है।

लोक लेखों के इन विभिन्न रूपों की अलग-अलग सन्दर्भों में विशेष महत्ता होती है, लेकिन लोकप्रिय सरकारों द्वारा ऐसे लेखे (Accounts) तैयार करवाये जाते हैं, जो देखने में स्पष्ट हों तथा समझने में सरल हों। स्पष्टता तथा सरलता में इन मापदण्डों (Standards) के अनुरूप सरकारी लेखे प्राय: निम्न तीन रूपों में रखे जाते हैं—(1) नियन्त्रण लेखे, (2) प्रशासनिक आन्तरिक सुविधा लेखे, (3) विस्तृत पूरक लेखे।

(1) **नियन्त्रण लेखे** (Control Accounts)—नियन्त्रण लेखे उन अधिकारियों की वफादारी की जाँच के लिए रखे जाते हैं जो सार्वजनिक राजस्व के एकीकरण, सुरक्षित भण्डारण का कार्य करते हैं। इस उद्देश्य की पूर्ति हेतु सरकार के द्वारा राजस्व लेखे, विनियोजन लेखे तथा निधि लेखे तैयार करवाये जाते हैं। राजस्व लेखे में आय की विभिन्न मदों को दिखाया जाता है, जबकि विनियोजन लेखों में सरकारी व्ययों को मुख्य शीर्षों (Heads) तथा उप-शीर्षों (Sub-heads) में

TOUCH 'n PASS

दिखाया जाता है। लोक लेखों के निधि रूप (Fund Form) में निम्न शीर्षों (Heads) के अन्तर्गत सूचनाएँ एकत्रित की जाती हैं—

(i) सामान्य निधि,
(ii) विशिष्ट राजस्व तथा व्यय कोष,
(iii) ऋण निधि,
(iv) शोधन निधि (Sinking Funds),
(v) स्थायी अनुदान निधि (Endowment Fund),
(vi) परिवर्तनशील कोष (Revolving Funds),
(vii) लोक ट्रस्ट कोष (Public Trust Funds),
(viii) अस्थायी निधि (Suspension Funds)।

(2) **प्रशासनिक आन्तरिक सुविधा लेखे** (Proprietary Accounts)—प्रशासन की आन्तरिक सुविधा की दृष्टि से सरकार के द्वारा जो लेखे तैयार करवाये जाते हैं उन्हें 'प्रोप्राइटरी लेखे' (Proprietary Accounts) कहा जाता है। इन लेखों से सरकार को अपनी आमद तथा व्यय की सतत जानकारी प्राप्त होती रहती है।

(3) **विस्तृत पूरक लेखे** (Supplementary Detailed Accounts)—विस्तृत पूरक लेखों (Supplementary Detailed Accounts) को प्रतिवर्ष अथवा दो वर्षों के अन्तराल में सरकार प्रकाशित करती है ताकि आम जनता को सरकार के दायित्वों (Liabilities) तथा परिसम्पत्तियों (Assets) एवं आय तथा व्यय की नियमित तथा सुस्पष्ट जानकारी प्राप्त होती रहे।

भारतीय लोक लेखा व्यवस्था
(Indian Accounting System)

भारत में संघीय शासन व्यवस्था होने के कारण यहाँ राज्य तथा केन्द्र दोनों स्तरों पर लोक लेखों की प्रबन्ध व्यवस्था का संवैधानिक प्रावधान किया गया है। वैसे लेखांकन का कार्य देश की कार्यपालिका को करना होता है, किन्तु हमारे संविधान में कार्यपालिका से लेखांकन को अलग कर दिया गया है तथा यह कार्य नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor General of India) को सौंपा गया है जो एक स्वतन्त्र संवैधानिक इकाई है। रेलवे तथा सुरक्षा लेखों के अतिरिक्त केन्द्र तथा राज्य सरकारों के लेखों का प्रारूप महानियन्त्रक द्वारा तैयार करवाया जाता है। इन लेखों को तैयार करने में महालेखाकार (Accountant General), नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक (C. & A. G.) सहायता प्रदान करते हैं। प्रत्येक राज्य में एक महालेखाकार का दफ्तर होता है, जो उस समय केन्द्रीय सरकार के लेन-देनों तथा राज्य सरकार के लेन-देनों का हिसाब रखता है। रेलवे के लेखों का प्रबन्ध इस विभाग से सम्बन्धित वित्त आयुक्त (Finance Commissioner) द्वारा किया जाता है, जबकि सुरक्षा विभाग मन्त्रालय के लेखों (Accounts) का कार्य सेना के महालेखाकार (Military Accountant General) तथा वित्त मन्त्रालय की ओर से प्रतिनियुक्त वित्तीय सलाहकार द्वारा सम्पादित किया जाता है।

भारत में लेखा पद्धति के चरण
(Stages of Accounting In India)

भारत में लोक लेखों की शुरुआत जिला स्तर पर राजकोष (Treasury) अथवा उस प्रशासनिक दफ्तर से होती है जहाँ वित्तीय लेन-देन का प्रारम्भिक कार्य होता है। प्रत्येक माह में दो बार जिला कोषागार अपने द्वारा प्राप्तियों तथा भुगतान के लेख प्रमाणकों (Vouchers) के साथ महालेखाकार (A.G.) के दफ्तर में पहुँचाये जाते हैं।

द्वितीय चरण में महालेखाकार के कार्यालय में राज्य के विभिन्न कोषागारों, केन्द्रीय बैंक की तथा स्टेट बैंक अथवा उसका सहायक बैंकों की शाखाओं से प्राप्त लेखों (Accounts) का संकलन तथा वर्गीकरण किया जाता है। सभी प्रकार की आमदों तथा भुगतानों को राजस्व लेखे, पूँजीगत लेखे, ऋण लेखे तथा अवशिष्ट राशि लेखे (Remittances) में वर्गीकृत किया जाता है। इस प्रकार की सूचनाएँ प्रति माह पूर्व के महीने के लिए तैयार की जाती हैं।

भारतीय बजट प्रक्रिया के अध्याय में यह स्पष्ट किया गया है कि राजस्व खाते में कर-राजस्व तथा उससे सम्बन्धित व्यय को दिखाया जाता है, जबकि पूँजीगत खाते में उधार लिये कोषों तथा एकत्रित जमाओं में से किये जाने वाले व्यय को लेखांकित (Accounted) किया जाता है। ऋण खाते में उन प्राप्तियों को दर्शाया जाता है जिन्हें सरकार द्वारा पुनर्भुगतान किया जाना हो या

TOUCH 'n PASS

ऐसे भुगतान जिन्हें सरकार पुन: वसूल करने का अधिकार रखती हो। चौथे वर्ग के लेखों (*i.e.* Remittances) में उन अवशिष्ट राशियों को संकलित किया जाता है जो पूर्व के तीन लेखों में शामिल न हों। जैसे, डाक-तार विभाग, सार्वजनिक निर्माण विभाग, वन विभाग तथा सुरक्षा मन्त्रालय से सम्बन्धित समस्त लेन-देन।

उपर्युक्त चारों प्रकार के लेखों को तैयार करते समय लेखे से सम्बन्धित प्राप्तियों तथा व्ययों को मुख्य शीर्षों (Major heads), सूक्ष्म शीर्षों (Minor heads) तथा 'उप-शीर्षों (Sub-heads) में विभाजित करके दिखाया जाता है ताकि संसद द्वारा स्वीकृत विनियोजन तथा वित्त विधेयक की मदों (Items) के अनुकूल अन्तिम रूप से लोक लेखे (Public Accounts) तैयार हो सकें। प्रचलित परम्परा के अनुसार राजस्व मदों को रोमन लिपि में (I, II, III, IV, आदि के रूप में) लिखा जाता है, जबकि व्यय मदों को अरबी लिपि में 1, 2, 3, 4, आदि अंकों में दर्शाया जाता है।

तीसरे चरण में अंकेक्षकों द्वारा लेखों का अंकेक्षण होता है तथा उसके पश्चात् इन्हें लेखा अधिकारियों के पास भेजा जाता है जो लेखों को एकीकृत (Compilation) करने के दुरूह दायित्व (difficult task) का निर्वाह करते हैं। एकीकृत होने के पश्चात् गत माह के लेखे हर अगले माह सम्बन्धित राज्य की सरकार को पेश किये जाते हैं।

लेखांकन के चौथे चरण में भारत के महालेखा परीक्षक (Auditor General of India) द्वारा वार्षिक आधार पर वित्तीय लेखे (Finance Accounts) तथा विनियोग लेखे (Appropriation Accounts) तैयार किये जाते हैं। इसके अतिरिक्त ए०जी०आई० द्वारा अपना अंकेक्षण प्रतिवेदन भी इसी अवधि में तैयार कर लिया जाता है।

अंकेक्षण प्रतिवेदन के साथ उपर्युक्त दोनों लेखे राज्यपाल अथवा राष्ट्रपति को प्रत्येक वर्ष के जनवरी-फरवरी माह में पेश किये जाते हैं, जो इन्हें बजट अधिवेशन के समय विधानसभा अथवा संसद के समक्ष प्रस्तुत करने के वैधानिक दायित्व का निर्वाह करते हैं।

इनके अतिरिक्त भारत में अंकेक्षण तथा लेखांकन विभाग द्वारा एक सामान्य वित्तीय विवरण (General Financial Statement) भी तैयार किया जाता है जिसे "केन्द्र तथा राज्य सरकारों के संयुक्त वित्त तथा राजस्व लेखे" (Combined Finance & Revenue Accounts of the Central and State Governments) कहा जाता है। ये लेखे केन्द्र तथा राज्य सरकारों की गत वर्ष से सम्बन्धित जमाओं तथा देनदारियों का ब्यौरा दर्शाते हैं।

प्र.6. भारतीय लेखा और लेखा परीक्षा विभाग, लेखांकन तथा अंकेक्षण विभाग के कार्य संचालन में सुधार की आवश्यकता एवं भारत में अंकेक्षण और लेखांकन का प्रथक्करण पर वर्णन कीजिए।

Describe the Indian audit and accounts department, accounting and auditing system of need for improvement and separation of audit and account in India.

उत्तर

भारतीय लेखा और लेखा परीक्षा विभाग
(Indian Audit and Accounts Department)

भारतीय लेखा तथा लेखा परीक्षा विभाग सरकारी लेन-देन से सम्बन्धित लेखों का रख-रखाव करता है और सरकारी कर्मचारियों की हकदारियों का प्राधिकार देता है और उनसे सम्बन्धित लेखाकरण करता है। यह विभाग सीधे भारत के नियन्त्रक महालेखा परीक्षक, के अधीन कार्य करता है जिनके सांविधानिक और सांविधिक उत्तरदायित्व अद्वितीय और विधिक स्वरूप के हैं। वह सार्वजनिक निधियों पर विधायी नियन्त्रण सुनिश्चित करता है और उन निधियों को खर्च करने वाले कार्यपालक अधिकारी की जवाबदेही ठहराने के सम्बन्ध में विधानमण्डल की सहायता करने की महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाता है।

भारत के नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक को उसके सांविधानिक और सांविधिक उत्तरदायित्वों के निर्वहन में भारतीय लेखा परीक्षा तथा लेखा सेवा के अधिकारी और विभिन्न स्तरों पर इस विभाग के कर्मचारी सहायता प्रदान करते हैं। इसमें उच्चतम स्तर पर दो उपनियन्त्रक-महालेखा परीक्षक हैं। लेखा तथा लेखा परीक्षा से सम्बन्धित कार्य पूरे देश में फैले हुए 94 फील्ड कार्यालयों के माध्यम से किए जाते हैं। इनमें से 26 कार्यालय के लेखाओं का रख-रखाव करने के लिए और साथ ही राज्य सरकार के कर्मचारियों की हकदारियों से सम्बन्धित प्राधिकार देने व उनका लेखाकरण करने के लिए उत्तरदायी होते हैं। शेष 68 कार्यालय केन्द्र और राज्य सरकारों, वैज्ञानिक विभागों, रेलवे, रक्षा स्थापनाओं, केन्द्र और राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों, स्वायत्त निकायों, आदि के लेखा परीक्षा सम्बन्धी सम्पूर्ण कार्यकलापों के लिए उत्तरदायी हैं। इन कार्यालयों के अध्यक्ष प्रधान लेखाकार, महालेखाकार, महानिदेशक अथवा प्रधान निदेशक स्तर के अधिकारी होते हैं। इसके अतिरिक्त इसके दो लेखा परीक्षा कार्यालय लन्दन और वाशिंगटन डी०सी० में हैं जिनका अध्यक्ष क्रमश: प्रधान लेखा परीक्षा निदेशक और लेखा परीक्षा निदेशक हैं, जो विदेश में हमारे मिशनों और पोस्टों, विदेश पर्यटन कार्यालयों और केन्द्रीय सार्वजनिक उद्यमों की विदेश स्थित स्थापनाओं की लेखा परीक्षा का कार्य करता है।

भारत के नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक को जुलाई 1993 से संयुक्त राष्ट्र के तीन राष्ट्रीय बोर्ड के सदस्य के रूप में चुने जाने के परिणामस्वरूप वह कई संयुक्त राष्ट्र संगठनों और एजेंसियों की लेखा परीक्षा करने के लिए भी उत्तरदायी है। प्रधान लेखाकार स्तर का एक बाह्य लेखा परीक्षा निदेशक न्यूयार्क में संयुक्त राष्ट्र में मुख्यालय में तैनात है।

लेखांकन तथा अंकेक्षण विभाग के कार्य संचालन में सुधार की आवश्यकता (Accounting and Auditing System : Need for Improvement)

भारतीय अंकेक्षण विभाग के संगठनात्मक स्वरूप तथा कार्यक्षेत्र के अध्ययन से यह प्रकट होता है कि इस प्रणाली को अपनाने से पूरे देश में एक ही प्रकार की लेखांकन व्यवस्था विकसित करना सम्भव हो पाया है। कार्यपालिका से इस शाखा को अलग करने के कारण ईमानदारी तथा शुद्धता के साथ हमारी अंकेक्षण व्यवस्था कार्य कर सकती है। लेकिन इन अच्छाइयों के होते हुए भी पूर्व उल्लेखित अनेक दोष इस विभाग से जुड़ गये हैं तथा इसके ऊपर कार्य का बोझ निरन्तर बढ़ता जा रहा है।

(1) **अंकेक्षण तथा आम प्रशासन में मित्र भाव विकसित करना** (Development of friendship in auditing and common administration)—इस विभाग के कार्यों की आलोचना पॉल एच० एपिलबी ने सबसे ज्यादा की है। वे इसे ब्रिटिश साम्राज्यवाद की विरासत मानते हैं तथा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक के पद की समाप्ति तक की सिफारिश करने में उन्हें कोई संकोच नहीं। लेकिन इसके विपरीत श्री अशोक चन्दा हमारे अंकेक्षण विभाग तथा आम प्रशासन के बीच वैचारिक खाई को पाटने की आवश्यकता पर बल देते हुए सुझाव देते हैं कि "सभी मान्य प्रजातन्त्रों में लेखा परीक्षण को किसी मान्य बुराई के रूप में बर्दाश्त नहीं किया जाता अपितु एक मूल्यवान मित्र समझा जाता है।.....जो व्यक्तियों की प्रक्रिया सम्बन्धी त्रुटियों की ओर उनका ध्यान आकर्षित करता है। ..... लेखा परीक्षण तथा प्रशासन के परस्पर पूरक कार्यों को स्वयं सिद्ध माना जाता है। सरकारी यन्त्र को सक्षम बनाने के लिए ये आवश्यक हैं। दुर्भाग्य से भारत में पूरकता की इस अवधारणा का विकसित होना अभी शेष है। यहाँ तो लेखा परीक्षण को बाहरी, कुछ असंगत तथा कुछ अवरोधक क्रिया समझा जाता है। इस प्रकार प्रशासनिक प्रणाली में लेखा परीक्षक के सुझावों को मानने में एक विरोध विकसित होने लगा है। ..... वास्तव में, स्वतन्त्रता-प्राप्ति तथा कल्याणकारी राज्य की अवधारणा स्वीकार किये जाने के साथ ही उद्देश्य, प्रयत्न तथा सफलता की आवश्यकता का विकास होना जरूरी है..... तथा..... लेखा परीक्षण एवं प्रशासन के मध्य दृष्टिकोण के पुनरावलोकन तथा सम्बन्धों के पुनर्संयोजन की आवश्यकता का सर्वाधिक महत्त्व बढ़ गया है।"

अशोक चन्दा के सुझावों का सार यह है कि भारतीय प्रशासन तन्त्र के स्वस्थ संचालन के लिए अंकेक्षण क्रिया को मित्र भाव से आम प्रशासन द्वारा स्वीकार किया जाना चाहिए। अंकेक्षण प्रतिवेदनों के सुझावों को यदि आम प्रशासन व्यवस्था में लागू किया जाता है तो भारत में कल्याणकारी राज्य की धारणा को अधिक तर्कसंगत रूप में व्यावहारिक जामा पहनाना सम्भव हो सकेगा।

(2) **लेखांकन तथा अंकेक्षण की पृथकता** (Sepreation of accounting and auditing)—भारत के प्रथम महालेखा परीक्षक श्री नरहरि राव ने लेखांकन तथा अंकेक्षण की क्रियाओं को अलग करने पर सर्वाधिक जोर दिया था। **नरहरि राव** के मत में, "लेखांकन से अंकेक्षण को अलग करना तथा अनेक दोषों को दूर करने पर प्रभावी राजकोष नियन्त्रण के लिए प्रशासनिक विभागों के अन्तर्गत ही लेखांकन व्यवस्था का संगठित करना अति आवश्यक है तथा बिना देरी के क्रियान्वित किया जाना चाहिए।"

भारत में अंकेक्षण एवं लेखांकन का पृथक्करण (Separation of Aduit and Account in India)

सन् 1956 तक भारत में लेखांकन का कार्य एक ही व्यक्ति—नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक—के अधिकार में था। भारत में प्रशासनिक सुधार से सम्बन्धित अनेक आयोगों ने इस व्यवस्था की कटु आलोचना की थी। मुडीमैन समिति (1924), इंचकेप समिति (1923), साइमन कमीशन (1929) आदि ने वर्षों पूर्व वित्तीय सुधार के रूप में लेखा परीक्षण से अंकेक्षण के पृथक्करण की सिफारिश की थी। स्वतन्त्र भारत के प्रथम नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक नरहरि राव ने भी लेखांकन तथा अंकेक्षण के कार्यों को एक ही अभिकरण में संयुक्त करने की प्रणाली की कटु आलोचना की है। श्रीयुत पुरुषोत्तमदास टण्डन ने 1952 में इलाहाबाद में नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के कार्यालय में गबन की एक घटना का उल्लेख करते हुए यह बताया कि "जब एक ही दफ्तर हिसाब तैयार करता है और हिसाब की जाँच करने का कार्य भी करता है तो बेईमानी की काफी सम्भावना रहती है, क्योंकि ऐसा काम करने वाला व्यक्ति यह जानता है कि वह यदि किसी प्रकार की गड़बड़ करेगा तो भी वह पकड़ा नहीं जायेगा, क्योंकि अन्त में उसे ही लेखा परीक्षा करनी है।"

इसी तथ्य को ध्यान में रखते हुए सन् 1976 में केन्द्रीय सरकार ने अंकेक्षण को लेखांकन से पृथक् कर दिया है। लेखांकन का अंकेक्षण से यह पृथक्करण तीन बार में हुआ है। 1 अप्रैल, 1976 को केन्द्रीय शासन के 3 मन्त्रालयों और 1 जुलाई, 1976 को शेष मन्त्रालयों में लेखांकन से अंकेक्षण को पृथक कर दिया गया है। मार्च 1984 में भारतीय लेखा और लेखा परीक्षा विभाग का पुनर्गठन किया गया और लेखा तथा लेखा परीक्षा कार्मिकों के वर्तमान संयुक्त संवर्ग को दो अलग-अलग संवर्गों में विभाजित कर दिया गया जिसमें से एक केवल लेखा परीक्षा कार्यों के लिए और दूसरा लेखाकरण और हकदारी सम्बन्धी कार्यों के लिए हो गया। अब भारत का नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक लेखांकन के दायित्व से मुक्त कर दिया गया है। अब वह केवल लेखाओं के अंकेक्षण हेतु उत्तरदायी है। प्रशासनिक विभागों द्वारा देनदारी एवं लेखांकन सम्बन्धी सभी दायित्व वहन कर लिये गये हैं।

वस्तुत : लेखांकन को अंकेक्षण से पृथक् करना वित्तीय प्रशासन के क्षेत्र में एक तार्किक सुधार माना जाता है। इसके पक्ष में निम्नांकित तर्क दिये जाते हैं—

प्रथम, लेखांकन एक निष्पादकीय प्रकृति का कार्य है, जबकि लेखा परीक्षा अर्ध-संसदीय प्रकृति का। अत: ऐसे विभिन्न प्रकृति वाले कार्यों को एक ही हाथ में रखना अनुचित है।

द्वितीय, सक्षम वित्तीय प्रशासन की दृष्टि से लेखा रखने का काम विभागों द्वारा किया जाना चाहिए। ऐसा करने पर उनके पास व्यय के वास्तविक आँकड़े रहेंगे जिनके द्वारा वे जान सकेंगे कि संसद द्वारा स्वीकृत विनियोजनों को उन्होंने कब लांघ लिया। प्रचलित व्यवस्था में यह सम्भव नहीं था।

तृतीय, नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक के कार्यालय की लेखांकन के कार्य से मुक्ति मिलने से उसके पास अंकेक्षण के कार्य को करने के लिए अधिक समय एवं शक्ति रहेगी।

चतुर्थ, लेखा बनाने और उनको जाँच करने के कार्यों को पृथक करने से संशोधित प्राक्कलनों को अधिक सुविधा के साथ तैयार किया जा सकेगा।

पंचम, लेखांकन तथा अंकेक्षण के संयुक्त होने से जालसाजी तथा धोखाधड़ी की गुंजाइश रहती है, क्योंकि जो हिसाब रखने वाला है वही हिसाब एवं व्यय की परीक्षा भी करता है।

षष्ठ, लेखांकनों को रखने का कार्य यदि उन विभागों के हाथों में रख दिया जाये जो व्यय करते हैं, तो उससे उनमें जिम्मेदारी बढ़ेगी तथा प्रशासनिक कार्यकुशलता की अभिवृद्धि होगी। इससे प्रशासन में मितव्ययिता तथा उत्तरदायित्व बढ़ेगा।

सप्तम, दोनों के पृथक होने से अधिक अच्छा बजट बनाने तथा संशोधित अनुमानों (revised estimates) को अधिक प्रभावपूर्ण रीति से तैयार करने में सुविधा होगी। वेतन तथा लेखा अधिकारियों को जब केवल एक ही विभाग पृथक्-पृथक् रूप से देखना होगा तब उन्हें इन विभागों की कठिनाइयों तथा आवश्यकताओं को निकट से समझने का अवसर प्राप्त होगा। इस अनुभव से उन्हें अपना बजट तैयार करने तथा अधिक प्रभावशाली ढंग से संशोधित अनुमान तैयार करने में सहायता प्राप्त होगी।

अष्टम, लेखांकन के विभागीकरण के फलस्वरूप प्रत्येक मन्त्रालय को अपने विभागीय लेखे के सम्बन्ध में हर समय पूर्ण ज्ञान रहेगा और आवश्यकता पड़ने पर भूल निवारण के लिए तुरन्त कार्यवाही की जा सकेगी।

नवम, लेखांकन का कार्य शीघ्रतापूर्वक सम्पादित हो सकेगा।

बहुविकल्पीय प्रश्न

प्र.1. भारत में पहला बजट कब पेश किया गया था?

(क) 1947 (ख) 1950 (ग) 1860 (घ) 1857

उत्तर (ग) 1860

प्र.2. बजट कौन पेश करता है?

(क) रक्षा मंत्री (ख) वित्त मंत्री (ग) रेल मंत्री (घ) कोई नहीं

उत्तर (ख) वित्त मंत्री

प्र.3. प्रधानमंत्री रहते हुए इनमें से किसने बजट पेश किया है?

(क) जवाहरलाल नेहरू (ख) इन्दिरा गाँधी (ग) राजीव गाँधी (घ) तीनों

उत्तर (घ) तीनों

Touch 'n PASS

प्र.4. सबसे लम्बा बजट भाषण देने का रिकॉर्ड किस वित्त मंत्री के नाम है?
(क) मनमोहन सिंह (ख) अरूण जेटली (ग) निर्मला सीतारमण (घ) प्रणब मुखर्जी
उत्तर (ग) निर्मला सीतारमण

प्र.5. किस साल बजट प्रिंट नहीं कराया गया?
(क) 2021 (ख) 2020 (ग) 2000 (घ) 2014
उत्तर (क) 2021

प्र.6. बजट शब्द का अर्थ है–
(क) लेखा (ख) हिसाब (ग) चमडे का थैला (घ) इनमें से कोई नहीं
उत्तर (ग) चमडे का थैला

प्र.7. बजट किस भाषा का शब्द है–
(क) फ्रेंच (ख) जर्मन (ग) हिन्दी (घ) फारसी
उत्तर (क) फ्रेंच

प्र.8. कौन-से ऐसे वित्त मंत्री थे जिन्होंने "Service Tax" को लागू किया–
(क) मोरारजी देसाई (ख) अरूण जेटली (ग) मनमोहन सिंह (घ) यशवंत सिन्हा
उत्तर (ग) मनमोहन सिंह

प्र.9. भारत का पहला केन्द्रीय बजट किसके द्वारा पेश किया गया?
(क) सी०डी० देशमुख (ख) आर के षणमुख चेट्टी
(ग) मोरारजी देसाई (घ) जवाहर लाल नेहरू
उत्तर (ख) आर के षणमुख चेट्टी

प्र.10. केन्द्र और राज्य सरकार दोनों के कर्मचारियों की कर कटौती की सीमा १०% से बढ़ाकर कितने प्रतिशत कर दी गई है?
(क) 12% (ख) 14% (ग) 16% (घ) 18%
उत्तर (ख) 14%

प्र.11. बजट एक 'लेख पत्र' है–
(क) सरकार के मौद्रिक नीति का (ख) सरकार के वाणिज्य नीति का
(ग) सरकार के राजकोषीय नीति का (घ) सरकार के विधेयक नीति का
उत्तर (ग) सरकार के राजकोषीय नीति का

प्र.12. स्वतंत्र भारत का पहला बजट कब आया था?
(क) 20 जनवरी, 1947 (ख) 26 नवम्बर, 1947
(ग) 26 अक्टूबर, 1948 (घ) 24 फरवरी, 1947
उत्तर (ख) 26 नवम्बर, 1947

प्र.13. भारत की अर्थव्यवस्था दुनिया में कौन-से नंबर पर है?
(क) 4 (ख) 5 (ग) 6 (घ) 7
उत्तर (ग) 6

प्र.14. कोई विधेयक धन विधेयक है या नहीं, यह कौन तय करता है?
(क) राष्ट्रपति (ख) प्रधानमंत्री (ग) वित्त मंत्री (घ) लोकसभा अध्यक्ष
उत्तर (घ) लोकसभा अध्यक्ष

प्र.15. रेल बजट को सामान्य बजट से कब अलग किया गया था?
(क) 1929 (ख) 1924 (ग) 1910 (घ) 1930
उत्तर (ख) 1924

TOUCH 'n PASS

प्र.16. भारत में पहला शून्य आधारित बजट किसने पेश किया था?
(क) राजीव गाँधी (ख) इन्दिरा गाँधी (ग) जवाहरलाल नेहरू (घ) अरूण जेटली
उत्तर (क) राजीव गाँधी

प्र.17. किस साल पेश किए गए बजट को ब्लैक बजट नाम दिया गया?
(क) 1975 (ख) 1973 (ग) 1960 (घ) 1977
उत्तर (ख) 1973

प्र.18. केन्द्रीय वित्त मंत्री, निर्मला सीतारमण लगातार ..... सक्षय के लिए केन्द्रीय बजट 2023 पेश किया?
(क) 10वीं (ख) चौथी (ग) तीसरी (घ) पाँचवी
उत्तर (घ) पाँचवी

प्र.19. बजट 2023 ..... प्राथमिकताओं पर केंद्रित है, जिसे वित्त मंत्री ने ''अमृत काल के माध्यम से हमारा मार्ग-दर्शन करने वाले सप्तऋषि'' कहा।
(क) पाँचवी (ख) छठी (ग) सात (घ) आठ
(ङ) नौ
उत्तर (ग) सात

प्र.20. केन्द्रीय बजट किस समय पेश किया जाता है?
(क) 9 am (ख) 11 am (ग) 12 pm (घ) 2 pm
उत्तर (ख) 11 am

प्र.21. केन्द्रीय बजट 2023 में चालू वर्ष की आर्थिक वृद्धि का अनुमान कितना है–
(क) 4% (ख) 8% (ग) 7% (घ) 6%
उत्तर (ग) 7%

प्र.22. वरिष्ठ नागरिक बचत योजना के लिए अधिकतम जमा सीमा कितने से बढ़ाई जायेगी।
(क) 5 लाख से 30 लाख (ख) 10 लाख से 30 लाख
(ग) 15 लाख से 30 लाख (घ) 20 लाख से 30 लाख
उत्तर (ग) 15 लाख से 30 लाख

प्र.23. प्रधानमंत्री आवास योजना के परिव्यय को 66% बढ़ाकर ..... से अधिक किया गया है–
(क) 39,000 करोड (ख) 49,000 करोड
(ग) 59,000 करोड (घ) 69,000 करोड
(ङ) 79,000 करोड
उत्तर (ङ) 79,000 करोड

प्र.24. भारतीय संविधान के किस अनुच्छेद के अनुसार, एक वर्ष के केन्द्रीय बजट को वार्षिक वित्तीय विवरण कहा जाता है?
(क) अनुच्छेद 108 (ख) अनुच्छेद 101 (ग) अनुच्छेद 115 (घ) अनुच्छेद 113
(ङ) अनुच्छेद 112
उत्तर (ङ) अनुच्छेद 112

प्र.25. केन्द्र ने Fy24 के लिए सकल घरेलू उत्पाद के राजकोषीय घाटे का ..... अनुमान लगाया है।
(क) 3.9% (ख) 4.3% (ग) 5.9% (घ) 6.6%
(ङ) 7.9%

❑

TOUCH n' PASS

UNIT-V

प्रशासनिक कानून, प्रत्यायोजित कानून, प्रशासनिक न्यायाधिकरण
Administrative Law, Delegated Legislation, Administrative Tribunals

खण्ड-अ अतिलघु उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. प्रशासकीय कानून का क्षेत्र बताइए।
Give the scope of administrative law.

उत्तर फिफनर के अनुसार प्रशासकीय कानून के क्षेत्र में निम्नलिखित बातें आती हैं—

1. प्रशासनिक अभिकरणों की शक्तियों तथा कर्त्तव्यों की व्याख्या करने वाले संविधान, संविधियाँ, चार्टर, अध्यादेश तथा प्रस्ताव;
2. प्रशासनिक अधिकारियों तथा अभिकरणों द्वारा निर्मित नियम तथा विनियम;
3. प्रशासनिक अधिकारियों तथा अभिकरणों द्वारा किये जाने वाले आदेश व निर्णय; तथा
4. उपर्युक्त तीनों से सम्बन्धित न्यायिक निर्णय।

प्र.2. सशस्त्र बल पंचाट से आप क्या समझते हैं?
What do you understand by armed forces tribunal?

उत्तर सेना, नौसेना और वायुसेना के सदस्यों को उनकी सेवाओं से सम्बन्धित न्याय दिलाने के लिए सशस्त्र बल पंचाट की स्थापना की गई। इस पंचाट ने 11 अगस्त, 2009 से कार्य करना प्रारम्भ किया है। पंचाट की प्रधान पीठ नई दिल्ली में है। देशभर में इसकी आठ क्षेत्रीय शाखाएं चण्डीगढ़, लखनऊ, कोलकाता, गुवाहाटी, मुम्बई, कोच्चि, चेन्नई तथा जयपुर में स्थापित की गई हैं, जहाँ सेना के जवान कोर्ट मार्शल की सजा को चुनौती दे सकेंगे। इसे सेना की हिरासत में रखे किसी भी व्यक्ति को जमानत देने का अधिकार भी है। इस पंचाट की स्थापना को भारतीय सेना के इतिहास में मैग्नाकार्टा (1215 में जारी स्वतंत्रता का महान घोषणापत्र) माना गया है। इस न्यायाधिकरण का गठन आर्म्ड फोर्सेज ट्रिब्यूनल अधिनियम, 2007 के अन्तर्गत किया गया है। न्यायाधिकरण के निर्णयों के विरुद्ध अपील केवल उच्चतम न्यायालय में की जा सकेगी। पंचाट की स्थापना करने वाला अधिनियम नागरिक प्रक्रिया संहिता से बंधा हुआ नहीं है, अत: इसकी प्रक्रिया में लचीलापन है। यह ट्रिब्यूनल लगभग 15 लाख सैन्यकर्मियों और करीब 20 लाख से ज्यादा पूर्व सैनिकों की समस्याओं का समाधान करने के लिए न्यायिक फोरम है।

प्र.3. भारतीय प्रतिस्पर्द्धा आयोग क्या है?
What is competition commission of India-CCI?

उत्तर इस आयोग की स्थापना वर्ष 2003 में की गई थी, लेकिन इस आयोग को प्रतिस्पर्धा (संशोधन) अधिनियम 2007 के द्वारा वैधानिक अधिकार प्रदान किया गया है। एक प्रकार से आयोग ने एकाधिकार एवं प्रतिबन्धात्मक व्यापार व्यवहार आयोग (MRTPC) का स्थान लिया है। प्रतिस्पर्द्धा निरोधी व्यापार व्यवहार (Anti Competitive Practices) पर निगरानी रखने व इनकी रोकथाम करने के मामलों में नियामक का कार्य यह आयोग करता है। कम्पनियों को विलयों एवं अधिग्रहणों सम्बन्धी अपने सभी सौदों की सूचना ऐसे सौदों के 30 दिन के भीतर प्रतिस्पर्द्धा आयोग को देनी होती है, ऐसा न किए जाने पर दण्ड आरोपित करने का अधिकार आयोग को है। आयोग के आदेशों की अवहेलना करने पर ₹ 25 करोड़ तक का जुर्माना अथवा तीन वर्ष तक के कारावास अथवा दोनों सजाएँ इसके द्वारा सुनाई जा सकती है। आयोग के निर्णयों के विरुद्ध अपील के लिए तीन सदस्यीय कॉम्पिटीशन एपीलेट टिब्यूनल का गठन किया गया है।

TOUCH n PASS

प्र.4. प्रशासनिक कानून में प्रत्यायोजित विधान क्या है?

What is the delegated legislation in administration law?

उत्तर प्रत्यायोजित विधान संसद के नए अधिनियम के लागू होने की प्रतीक्षा किए बिना सरकार को कानून में बदलाव करने की अनुमति देने के उद्देश्य को पूरा करता है। प्रत्यायोजित विधान का उपयोग कानून में तकनीकी संशोधन करने के लिए भी किया जा सकता है, जैसे किसी निश्चित अधिनियम के तहत दंड को बदलना।

प्र.5. प्रत्यायोजित विधायन से क्या तात्पर्य है?

What do you mean by delegated legislation?

उत्तर **प्रत्यायोजित विधान** (delegated legislation) उन कानूनों को कहते हैं जो कार्यपालिका द्वारा बनाये जाते हैं। इन्हें 'द्वितीयक विधान' भी कहते हैं। इसके विपरीत, विधायिका द्वारा बनाये विधानों को प्राथमिक विधान (primary legislation) कहते हैं।

प्र.6. प्रत्यायोजित न्याय क्या है?

What is delegated law?

उत्तर प्रत्यायोजित विधान आमतौर पर प्राथमिक प्राधिकारी की आवश्यकताओं का पालन करने, लागू करने और प्रशासित करने के लिए प्राथमिक प्राधिकारी द्वारा उन्हें प्रदत्त शक्तियों के अनुसार कार्यकारी प्राधिकरण द्वारा बनाया गया कानून का एक प्रकार है।

प्र.7. प्रशासनिक कानून के कार्य क्या हैं?

What are the work of administration law?

उत्तर प्रशासनिक शक्ति के दुरुपयोग की जाँच करना। अधिकारियों द्वारा नागरिकों को उनके विवादों का निष्पक्ष निर्धारण सुनिश्चित करना। उनके अधिकारों और हितों पर अनधिकृत अतिक्रमण से उनकी रक्षा करना। सार्वजनिक शक्ति का प्रयोग करने वालों को लोगों के प्रति जवाबदेह बनाना।

प्र.8. प्रत्यायोजन करने से क्या लाभ हैं?

What do the benefits by delegated?

उत्तर प्रतिनिधिमंडल टीम का नैतिक विकास करने, दक्षता और उत्पादकता में सुधार करने में मदद करता है, और उत्साह, नवाचार और सहयोग को बढ़ावा देता है— ये सभी कम्पनी की निचली रेखा के लिए महत्त्वपूर्ण हैं।

प्र.9. प्रशासनिक कानून के तहत प्रशासनिक विवेक क्या है?

What is administrative discretion under administrative law?

उत्तर प्रशासनिक संस्थाएँ इसके अंतर्गत सिद्धांतों, मानदंडों और शर्तों को विभिन्न तथ्यों और परिस्थितियों के अनुसार व्यावहारिक रूप प्रदान करते हैं। इस तरह किसी विशेष परिस्थिति में प्रशासनिक संस्थाओं या प्रशासकों द्वारा अपने निर्णय के अनुसार कार्य करने की स्वतंत्रता ही प्रशासकीय विवेक कहलाता है।

प्र.10. विधान से आप क्या समझते हैं?

What do you understand by parliamentary?

उत्तर अपने नागरिकों पर नियंत्रण रखने और अधिकार बनाए रखने के लिए, राज्य या संप्रभु (सोवरेन) कानून बनाता है। कानूनों के इस निर्माण को विधान कहा जाता है।

खण्ड-ब लघु उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. प्रशासकीय कानून का अर्थ एवं परिभाषाएँ लिखिए।

Write the meaning and definitions of administrative law.

उत्तर बैंक प्रशासकों को अपनी शक्तियों के क्रियान्वयन में सदा ही विवेकाधीन सत्ता प्राप्त होती है। प्रशासकीय विवेक का अर्थ है कि बैंक सेवक उपलब्ध अनेक विकल्पों में से किसी एक का चयन करें। लोक प्रशासकों को पग-पग पर विवेक का उपयोग करना होता है और उनसे यह अपेक्षा की जाती है कि वे प्रशासकीय विवेक का उपयोग मनमाने ढंग से न करें। वस्तुत: लोक प्रशासन में प्रशासकीय विवेक की सीमाएँ कानून द्वारा निर्धारित की जाती हैं जिसे कि प्रशासकीय कानून या विधि (Administrative law) कहा जाता है।

TOUCH 'n' PASS

प्रशासकीय कानून का अर्थ एवं परिभाषाएँ
(Meaning and Definitions of Administrative Law)

प्रशासकीय कानून से दो प्रकार के अर्थ लिये जा सकते हैं—व्यापक और संकुचित। अपने व्यापक अर्थ में प्रशासकीय कानून का क्षेत्र बहुत विस्तृत है। इस अर्थ में यह शासन के सभी अंगों के प्रशासन से सम्बन्ध रखने वाला कानून है। प्रशासकीय कानून अपने व्यापक अर्थ में कानूनों के वह समूह हैं जिनका सम्बन्ध सार्वजनिक प्रशासन से है। अपने संकुचित अर्थ में प्रशासकीय कानून का सम्बन्ध प्रशासनिक अधिकारियों द्वारा प्रयुक्त विवेक (Discretion) के कानूनी पहलुओं से होता है। लोक प्रशासन के अधिकारी अपने कर्त्तव्यों और उत्तरदायित्वों के निर्वहन में विकल्पों के बीच चुनाव करते हैं जिसके सम्बन्ध में उन्हें अपने विवेक से काम लेना पड़ता है। यही विवेकाधीन शक्ति और उसका प्रयोग है जिसका अधिकार प्रशासनिक अधिकारियों को कानून द्वारा प्राप्त हुआ रहता है। लेकिन उस विवेकाधीन शक्ति का प्रयोग मनमाने ढँग से नहीं किया जा सकता। इसके प्रयोग की सीमाएँ होती हैं, इसका एक निर्धारित ढंग होता है। प्रशासकीय कानून वह कानून है जो प्रशासनिक अधिकारियों द्वारा कर्त्तव्यों और उत्तरदायित्वों के निर्वहन में विवेक प्रयोग की सीमाओं का निर्धारण करता है तथा इसके लिए एक सुनिश्चित ढंग अथवा तरीके की ओर निदेश देता है।

प्रशासकीय कानून प्रशासनिक अधिकारियों तथा अभिकरणों द्वारा उपयोग किये जाने वाले विवेक का निर्धारण करता है। प्रशासकीय कानून का सम्बन्ध प्रशासनिक अभिकरणों तथा अधिकारियों द्वारा प्रयोग किये जाने वाले विवेक (Discretion) के कानूनी पहलुओं से होता है। **जेनिंग्स** के अनुसार, "प्रशासकीय कानून केवल शासन से सम्बन्धित नियम हैं। इनके द्वारा प्रशासनिक अधिकारियों के अधिकारों और कर्त्तव्यों का ज्ञान तथा निर्णय होता है।" **रेने डेविड** के शब्दों में, "प्रशासकीय कानून का अर्थ उन नियमों से है जो लोक प्रशासन के संगठन तथा कर्त्तव्यों का ज्ञान कराते हैं और प्रशासनिक अधिकारियों तथा नागरिकों के पारस्परिक सम्बन्ध को नियमित करते हैं।" **सी०एफ० स्ट्रांग** के अनुसार, "प्रशासकीय कानून उन नियमों का संग्रह है जो नागरिकों के प्रति प्रशासनिक अधिकारियों के सम्बन्धों का नियमन करते हैं तथा राज्य अधिकारियों के पद एवं दायित्वों तथा इन अधिकारों एवं दायित्वों को लागू करने की क्रियाविधियों का भी निर्धारण करते हैं।"

प्र.2. प्रतिनिहित विधान से क्या अभिप्राय है?

What is the meaning by delegated legislation?

उत्तर आधुनिक काल में **'प्रतिनिहित विधान'** (Subordinate Legislation or Delegated Legislation) प्रशासन की सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण समस्याओं में से एक है। **लॉर्ड हेबार्ट** ने इसे **'नवीन निरंकुशता'** (New Despotism) नाम दिया है। इसके लिए **'प्रत्याधिकृत विधान', 'प्रत्यायुक्त विधि निर्माण', 'प्रतिनिहित विधान', 'हस्तान्तरित विधि निर्माण'** आदि नामों का भी प्रयोग किया जाता है।

प्रतिनिहित विधान : अभिप्राय
(Delegated Legislation : Meaning)

विधि निर्माण संसद का कार्य है, लेकिन संसद द्वारा आज जितनी भी विधियाँ पारित की जाती हैं उनका स्वरूप अस्थिपंजर के ही समान होता है। संसदीय विधियों में नियमों की एक मोटी रूपरेखा होती है। संसद द्वारा निर्मित विधि की मोटी रूपरेखा का विभागीय आदेशों अथवा प्रशासनिक आज्ञाओं द्वारा रक्त, मांस प्रदान किया जाता है. इसी को प्रतिनिहित विधान कहते हैं। संसद केवल सामान्य और स्पष्ट भाषा में विधियों का निर्माण करती है। विधि की बारीकियों और ब्यौरों की बातों को उनमें जोड़ना शासकीय विभागों का काम है। वे संसद द्वारा प्रदत्त सत्ता के आधार पर **आदेश** तथा **नियम, विनियम** तथा **उपनियम** जारी करते हैं। दूसरे शब्दों में, उन आदेशों, नियमों तथा उपनियमों को, जो संसद की किसी विधि द्वारा प्रदत्त सत्ता के अन्तर्गत कार्यपालिका अथवा प्रशासन के द्वारा जारी किये गये हों, **प्रतिनिहित विधान** के नाम से सम्बोधित किया जाता है। चूँकि ये आदेश तथा नियम संसदीय विधियों के अधीन निर्मित और पारित किये जाते हैं, इसलिए इन्हें 'अधीन विधान' भी कहते हैं। साथ ही, चूँकि संसद ही प्रशासन को यह शक्ति प्रदान करती है, अत: इसे **'हस्तान्तरित', 'प्रत्यायोजित'** अथवा **'प्रदत्त व्यवस्थापन'** के नाम से भी पुकारा जाता है। इनके सम्बन्ध में कार्यपालिका को विधायिनी शक्ति सीधे संविधान से प्राप्त नहीं होती, अत: उसकी विधायिनी सत्ता मौलिक न होकर प्रदत्त होती है। इसके उपरान्त भी इनका प्रभाव संसदीय विधि के तुल्य ही होता है।

प्र.3. प्रतिनिहित विधान की वृद्धि के कारणों का उल्लेख कीजिए।

Explain the reasons for the growth of delegated legislation.

उत्तर **प्रतिनिहित विधान की वृद्धि के कारण *अथवा* प्रदत्तीकरण की आवश्यकता**
(Reasons for the Growth of Delegated Legislation)

तीव्रगामी आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक परिवर्तनों के कारण वर्तमान समय में प्रतिनिहित विधि निर्माण अपरिहार्य हो गया है। इसकी मात्रा में दिनोंदिन वृद्धि हो रही है जिसके कई कारण हैं: **पहला**, आज का राज्य लोककल्याणकारी, समाजवादी राज्य है,

जिसका कार्यक्षेत्र बहुत अधिक बढ़ गया है। राज्य के कार्यक्षेत्र में विस्तार के कारण संसद द्वारा निर्मित विधियों की संख्या तेजी से बढ़ रही है। अत्यधिक कार्यभार होने के कारण संसद विधियों की मोटी रूपरेखा का निर्माण करती है जिसमें सरकार की नीतियों एवं ध्येयों का समावेश कर दिया जाता है। विधियों की सूक्ष्म एवं विस्तृत रूपरेखा तैयार करने का दायित्व कार्यकारी विभागों के ऊपर छोड़ दिया जाता है। **दूसरे**, वर्तमान समय में अधिकांश विधियाँ प्राविधिक प्रकृति की होती हैं और संसद में विधि के तकनीकी विशेषज्ञों का होना अपेक्षित नहीं है। संसद के सदस्य अपने-अपने निर्वाचन क्षेत्रों में लोकप्रिय नेता होते हैं और उनका निर्वाचन भी विशिष्ट तकनीकी योग्यता के आधार पर नहीं होता। अत: संसद जटिल विषयों से सम्बन्धित विधियों की केवल रूपरेखा ही बना सकती है तथा इस रूपरेखा के आधार पर प्रशासनिक विभाग पूरे विधान की रचना करता है। **तीसरे**, संसद को सदा ही समय की कमी रहती है। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि संसद ने बैठक के दिन बढ़ाकर अपने काम का समय भी बढ़ाया है। जैसे कि ब्रिटिश संसद 116 दिन तथा 904 घण्टों के बजाय अब 161 दिन तथा 1,320 घण्टे वर्ष भर में कार्य करती है और भारतीय संसद वर्ष में लगभग 7 माह तक विधि निर्माण के कार्य में संलग्न रहती है। फिर भी वे समस्त विधियों को विस्तृत रूप में पारित नहीं कर पाती हैं। अत: उनके सामने एक ही विकल्प है कि वे अपनी कुछ सत्ता हस्तान्तरित कर दें। 'मन्त्रियों के अधिकारों सम्बन्धी समिति' के प्रतिवेदन में कहा गया है कि 'यदि संसद व्यवस्थापन कार्य को हस्तान्तरित नहीं करती है तो वह ऐसी विशिष्ट श्रेणी का विधान नहीं कर पायेगी जैसा कि आज का जनमत चाहता है। **चौथे**, समय के परिवर्तन के साथ-साथ नियमों में भी परिवर्तन की आवश्यकता पड़ती है। संसद यह कार्य शीघ्रता से नहीं कर सकती क्योंकि उसकी बैठकें निरन्तर नहीं होती हैं। बहुत-से कानून ऐसे होते हैं जो समय और परिस्थिति के अनुसार कार्यान्वित होने चाहिए, अन्यथा वे अर्थहीन हो जाते हैं। यदि कार्यपालिका नियम बनाती है तो उन्हें बदली हुई परिस्थितियों के अनुरूप सरलता से आवश्यकतानुसार ढाला जा सकता है। **पाँचवें**, आपातकालीन स्थिति का सामना करने के लिए सरकार को कई बार तत्काल कानूनों की आवश्यकता होती है।' कई बार सरकार के लिए संसद का अधिवेशन एकदम बुलाना सम्भव नहीं होता। इसलिए बहुधा पुराने कानूनों में परिवर्तन करके अथवा किसी आदेश, नियम अथवा उपनियम द्वारा उसकी अनुपूर्ति करके सरकार उस स्थिति का सामना कर लेती है। **सेसिल कार** के अनुसार, "आपातकाल में विधायन शक्ति को अधिक-से-अधिक प्रदत्त किया जाना चाहिए।"

वस्तुत: प्रतिनिहित विधान के औचित्य का विवेचन करते हुए कई विद्वानों एवं विधिवेत्ताओं ने संसदीय समय का अभाव और विषय-वस्तु की तकनीकी प्रकृति पर ही अधिक जोर दिया है। संक्षेप में, जहाँ विषय-वस्तु में विशेष अत्यावश्यक या बार-बार परिवर्तन की आवश्यकता पड़ती है, वहां प्रतिनिहित विधान की व्यवस्था उचित होती है। परन्तु जहाँ इसका प्रयोग इसके अतिरिक्त होता है, वहाँ इसका औचित्य समाप्त हो जाता है। न्यायमूर्ति महाजन के अनुसार, प्रतिनिहित विधान की शक्ति प्रदान करना आज के औद्योगिक समाज में उतना ही आवश्यक है जितना कि राज्य द्वारा समाज-हित के दायित्व को स्वीकार करना।

प्र.4. प्रतिनिहित विधान के प्रारम्भ में ऐतिहासिक पृष्ठभूमि का उल्लेख कीजिए।

Explain the origin of the delegated legislation of historical backgrounds.

उत्तर

प्रतिनिहित विधान का प्रारम्भ : ऐतिहासिक पृष्ठभूमि
(Origin of the Delegated Legislation : Historical Background)

ब्रिटेन में प्रतिनिहित विधान की प्रक्रिया का प्रारम्भ सन् 1848 में हुआ जबकि 'स्वास्थ्य के सामान्य मण्डल' की स्थापना हुई थी। संयुक्त राज्य अमेरिका में 'राज्य आयोग' की स्थापना के साथ यह प्रक्रिया सन् 1888 के लगभग शुरू हुई। नये संविधान के निर्माण से पूर्व भारत का केन्द्रीय विधानमण्डल प्रभुसत्ताविहीन विधि निर्मात्री व्यवस्थापिका ही कहा जा सकता है। सर्वप्रथम सन् 1878 में 'बुरा विवाद' में भारतीय विधानमण्डल द्वारा विधायन शक्तियों के हस्तान्तरण का प्रकरण विवाद के रूप में सामने आया।

इसके पश्चात् बीसवीं शताब्दी के पूर्वार्ध से तो प्रतिनिहित विधान की शुरुआत तीव्र गति से हुई। सन् 1914 के डिटेक्टिव इन्सेण्ट्स एण्ड फेक पेवर्स अधिनियम के खण्ड 4 के अन्तर्गत सम्बन्धित विभाग को उपनियमों के निर्माण की शक्ति दी गयी। इस भाँति सन् 1934 के भारतीय रिजर्व बैंक अधिनियम खण्ड 28 में शासन को नियमों एवं उपनियमों की रचना की शक्ति दी गयी। उसके बाद सन् 1934 के भारतीय विमान अधिनियम, भारतीय यातायात अधिनियम, 1938 के बीमा अधिनियम, मोटर गाड़ी अधिनियम, 1944 के केन्द्रीय आबकारी अधिनियम, सार्वजनिक ऋण विधि, इत्यादि द्वारा भी शासकीय विभागों को नियमों और उपनियमों को बनाने की शक्ति दे दी गयी। यह सर्वविदित है कि सन् 1947 का आयात तथा निर्यात नियन्त्रण अधिनियम एक अत्यन्त संक्षिप्त व्यवस्थापन विधि है जिसमें आठ खण्ड हैं। परन्तु केन्द्रीय सरकार ने प्रतिनिहित विधान की प्रक्रिया के अन्तर्गत विशालतम आयात-निर्यात ढांचे एवं अनुज्ञा व्यवस्था की स्थापना की है। सन् 1949 में जितेन्द्रनाथ बनाम बिहार प्रान्त के प्रकरण में भारत के

संघीय न्यायालय ने संसद द्वारा विधायन शक्ति के हस्तान्तरण की व्यवस्था को अवैध घोषित कर दिया था। इस प्रकरण के फलस्वरूप प्रतिनिहित विधान के क्षेत्र में एक भ्रान्ति फैल गयी तथा एकाएक यह तथ्य उभर कर सामने आया कि भारतीय व्यवस्था के अन्तर्गत विधायिनी शक्तियों का प्रत्यायोजन अमान्य है। इस भ्रान्ति को दूर करने के लिए भारत के राष्ट्रपति ने संविधान के अनुच्छेद 143 के अन्तर्गत नवगठित उच्चतम न्यायालय से, तीन केन्द्रीय अधिनियमों: दिल्ली कानून अधिनियम, 1912 के खण्ड 7, अजमेर मेरवाड़ा कानूनों का विस्तार अधिनियम, 1947 के खण्ड 2 तथा 'ग' वर्ग के राज्यों के कानून अधिनियम, 1950 kesâ खण्ड 2 के सन्दर्भ में, उसका अभिमत जानना चाहा। इन तीनों अधिनियमों द्वारा शासन को यह शक्ति दी गयी है कि वह देश के अन्य भागों में प्रवर्तित विधि को इन क्षेत्रों में लागू कर सके और यदि आवश्यक समझे तो उनमें कुछ संशोधन के साथ उन्हें लागू करे। उच्चतम न्यायालय ने यह अभिमत व्यक्त करते हुए तीनों ही अधिनियमों को वैध करार दिया कि संसद को व्यवस्थापन कार्य तो स्वयं करना होगा, परन्तु वह गौण विधान-कार्य दूसरे को सौंप सकती है। परन्तु साथ ही इसके लिए जरूरी है कि संसद अपनी नीति को स्पष्ट कर दे और नियम-उपनियम बनाने की सीमा भी निश्चित कर दे जिससे कार्यपालिका का अधिकार-क्षेत्र सुनिश्चित हो सके। इसी भाँति सन् 1955 का अत्यावश्यक वस्तु अधिनियम मात्र 16 खण्डों का केन्द्रीय अधिनियम है। परन्तु प्रतिनिहित विधान की प्रक्रिया के अन्तर्गत शासन ने विस्तृत आदेशों एवं निर्देशों के द्वारा आवश्यक वस्तुओं के उत्पादन, वितरण, माँग तथा कीमतों की समूची व्यवस्था को ही नियन्त्रित और संचालित किया है। वस्तुत: अब प्रतिनिहित विधान की व्यवस्था को भारतीय संसद के व्यवस्थापन कार्यों के पूरक के रूप में स्वीकार कर लिया गया है।

प्र.5. प्रशासकीय कानून की इंग्लैण्ड के 'विधि के शासन' से तुलना कीजिए।
Comared the administrative law with british rule of law.

उत्तर

प्रशासकीय कानून की इंग्लैण्ड के 'विधि के शासन' से तुलना
(Administrative Law Compared With British Rule of Law)

इंग्लैण्ड और फ्रांस—यूरोप के ये दो देश दो पृथक्-पृथक् विधि और न्याय व्यवस्थाओं का प्रतिनिधित्व करते हैं। ब्रिटेन 'विधि के शासन' (Rule of Law) के लिए विख्यात है तो फ्रांस 'प्रशासकीय विधि' और प्रशासकीय न्याय-व्यवस्था के लिए। 'विधि के शासन' का अर्थ यह है कि विधि सर्वोच्च है और अमीर-गरीब, साधारण नागरिक-अधिकारी सभी विधि के समक्ष समान हैं। प्रो० डायसी के विचारानुसार विधि के शासन के तीन स्पष्ट अभिप्राय हैं। **प्रथम**, किसी भी व्यक्ति को उस समय तक दण्डित नहीं किया जा सकता, जब तक साधारण न्यायालयों में साधारण कानूनी प्रक्रिया से उसके विरुद्ध कानून भंग करने का आरोप प्रमाणित न हो जाये। **द्वितीय**, कानून के समक्ष सभी बराबर हैं, चाहे वह सामान्य नागरिक हो या बड़े-से-बड़ा अधिकारी। **तृतीय**, सभी के लिए एक ही प्रकार के कानून हैं और एक ही तरह के न्यायालय की व्यवस्था है। इस प्रकार ब्रिटिश शासन-व्यवस्था के अन्तर्गत साधारण व्यक्ति और सरकारी अधिकारी में कानून की दृष्टि से कोई भेद नहीं किया जाता और सभी के लिए एक ही प्रकार के कानून और न्याय की व्यवस्था है। इसके विपरीत, फ्रांस की व्यवस्था ब्रिटिश व्यवस्था के प्रतिकूल है। फ्रांस में सामान्य नागरिकों के बीच जो विवाद उत्पन्न होते हैं, उनका निर्णय साधारण कानून के अधीन साधारण न्यायालयों द्वारा किया जाता है, लेकिन यदि सरकारी अधिकारियों और साधारण नागरिकों के बीच कोई विवाद उत्पन्न हो, तो निर्णय एक विशेष प्रकार के कानून-प्रशासकीय कानून के अनुसार प्रशासकीय न्यायालयों द्वारा किया जाता है। इस प्रकार फ्रांस के कानून के समक्ष सभी नागरिकों को समान स्तर प्राप्त नहीं है।

'विधि के शासन' और 'प्रशासकीय कानून' तथा 'न्यायालय' को एक-दूसरे के प्रतिकूल बताया जाता है, किन्तु वास्तव में इनका अन्तर व्यावहारिक की अपेक्षा सैद्धान्तिक ही अधिक है। ब्रिटेन के अन्तर्गत वर्तमान समय में 'विधि के शासन' के अनेक अपवाद हैं। ब्रिटिश न्यायालयों में शासकों और कूटनीतिक प्रतिनिधियों को कतिपय उन्मुक्तियाँ प्राप्त होती हैं। गृह सचिव को पूर्ण अधिकार है कि वह किसी भी विदेशी नागरिक को ब्रिटिश प्रजा होने का प्रमाण-पत्र दे सकता है, किसी के प्रमाण-पत्र को रद्द कर सकता है या अवांछित विदेशी को देश से बाहर निकाल सकता है। इन सब कार्यों के लिए उस पर कोई अभियोग नहीं चलाया जा सकता है। इंग्लैण्ड में 1893 में 'लोक अधिकारी संरक्षण अधिनियम' पारित किया गया, उसमें भी साधारण नागरिकों और सरकारी अधिकारियों में अन्तर करते हुए सरकारी अधिकारियों को कानून और न्याय के क्षेत्र में साधारण नागरिकों से विशेष सुविधाएँ प्रदान की गयी हैं। इन सबके अतिरिक्त इंग्लैण्ड में भी वर्तमान समय में श्रम न्यायालय, बीमा न्यायालय, आदि के रूप में ऐसे अर्ध-न्यायिक निकायों का विकास हो गया है, जो सामान्य न्यायालयों के अधिकार-क्षेत्र से अलग अपना कार्य करते हैं।

वास्तव में, आज इंग्लैण्ड में उस रूप में 'विधि का शासन' विद्यमान नहीं है जिस रूप में डायसी के द्वारा चित्रण किया गया है। आज इंग्लैण्ड में अनेक रूपों में इसका उल्लंघन किया जाता है और अब इंग्लैण्ड में भी बहुत कुछ सीमा तक प्रशासकीय न्याय का विकास हो गया है।

प्र.6. राष्ट्रीय हरित अधिकरण का उल्लेख कीजिए।
Explain national green tribunal-NGT.

उत्तर

राष्ट्रीय हरित अधिकरण
(National Green Tribunal-NGT)

18 अक्टूबर, 2010 को एक अधिनियम के द्वारा पर्यावरण से संबंधित कानूनी अधिकारों को लागू करने एवं व्यक्तियों और संपत्तियों के नुकसान के लिए सहायता और क्षतिपूर्ति देने के लिए यह ट्रिब्यूनल बनाया गया। इसमें पर्यावरण संरक्षण, वनों तथा अन्य प्राकृतिक संसाधनों से संबंधित मामलों के प्रभावी और त्वरित निपटारे भी किए जाते हैं। यह ट्रिब्यूनल सिबिल प्रोसीजर कोड 1908 के अंतर्गत तय प्रक्रिया द्वारा बाधित नहीं है, बल्कि यह नैसर्गिक न्याय के सिद्धांतों द्वारा निर्देशित है। इसका मुख्य केन्द्र, दिल्ली में है। इसकी चार क्षेत्रीय शाखाएँ—पुणे, भोपाल, चेन्नई और कोलकाता में स्थापित की गई हैं। इसके अतिरिक्त जरूरत के हिसाब से इसकी अन्य शाखाएं बनाई जा सकती हैं। एनजीटी के चेयरमैन सर्वोच्च न्यायालय के सेवानिवृत्त जज होते हैं। उनके साथ न्यायिक सदस्य के रूप में उच्च न्यायालय के सेवानिवृत्त जज होते हैं। एनजीटी में सिर्फ इन कानून से जुड़ी बातों को चुनौती दी जा सकती है—

- जल (रोक और प्रदूषण नियन्त्रण अधिनियम, 1974);
- वन संरक्षण कानून 1980;
- जल (रोक और प्रदूषण नियन्त्रण) उपकर कानून, 1977;
- वायु (रोक और प्रदूषण नियन्त्रण) अधिनियम, 1981;
- पर्यावरण संरक्षण अधिनियम, 1986;
- पब्लिक लायबिलिटी इंश्योरेंस कानून 1991;
- जैव विविधता कानून 2002।

हालाँकि वन्य जीव संरक्षण कानून 1972, भारतीय वन कानून 1927 और राज्य द्वारा जंगल और पेड़ की रक्षा के कानून एनजीटी के क्षेत्राधिकार में नहीं आते हैं। हाँ, उच्चतम न्यायालय में या उच्च न्यायालय में जनहित याचिका या सिबिल सूट लाए जा सकते हैं। एनजीटी में आवेदन डालने का तरीका बहुत ही सरल है। क्षतिपूर्ति के मामलों में दावे की रकम की एक प्रतिशत राशि अदालत में जमा करनी होती है। पर जिन मामलों में क्षतिपूर्ति की बात नहीं होती है, उसमें मात्र एक हजार रुपए फीस ली जाती है। आदेश और निर्णय देते समय एनजीटी टिकाऊ विकास की ओर ध्यान देता है तथा पर्यावरण से जुड़ी सावधानियाँ बरतने की कोशिश करता है। यह संस्था मानती है कि पर्यावरण को नुकसान पहुँचाने वाले इसकी भरपाई भी करें। कानून की सही जानकारी हो तो एनजीटी में कोई भी अपना मुकदमा स्वयं लड़ सकता है।

यदि इसके आदेश को नहीं माना जाए तो तीन वर्ष की कैद या दस करोड़ ₹ का दंड या ये दोनों हो सकते हैं। इससे ट्रिब्यूनल के बनने के बाद इसके अधिकार क्षेत्र के मामले दूसरी सिबिल अदालतों में नहीं ले जा सकते।

अपनी स्थापना से जनवरी 2015 तक एनजीटी के पास कुल 7768 केस आए। इसमें से 5167 केस में निर्णय दे दिए गए पर 2601 मामलों में निर्णय अभी आने बाकी हैं।

अब जनहित याचिका के साथ एनजीटी में जाने का भी विकल्प है। एनजीटी ने असरकारक निर्णय लिए हैं; जैसे—मेघालय में कोयला खनन पर रोक (अगस्त 2014), जो प्रदूषण का जिम्मेदार हो वो इसकी क्षतिपूर्ति करें। रेलवे स्टेशन पर साफ-सफाई, रेलवे ट्रेक के किनारे बाड़ लगाना, केरल में बालू खनन पर रोक आदि ऐतिहासिक निर्णय लिए। प्लास्टिक के प्रयोग पर प्रतिबंध भी महत्त्वपूर्ण निर्णय है।

पिछले वर्षों में राष्ट्रीय हरित अधिकरण ने 12 बड़े आदेश दिए, किन्तु माने किसी ने नहीं। इनमें प्रमुख हैं—1. जनवरी, 2015—यमुना साफ करने के लिए आदेश; 2. 5 नवम्बर, 2015—हरियाणा, पंजाब, राजस्थान, दिल्ली समेत अन्य जगहों पर पराली जलाने पर प्रतिबन्ध; 3. 13 मई, 2015—उत्तर प्रदेश के अवैध बूचड़खानों को बन्द करने का आदेश; 4. अप्रैल, 2015—दिल्ली एनसीआर में 10 वर्ष पुराने डीजल वाहन व 15 वर्ष पुराने पेट्रोल वाहन पर रोक लगाना; 5. दिसम्बर, 2016—दिल्ली-पंजाब ठोस कचरा निस्तारण को लेकर नियमों का पालन करने का आदेश; 6. अक्टूबर, 2017—दिल्ली सरकार को प्रदूषण कम करने के मद्देनजर डीजल जेनेरेटर्स पर प्रतिबन्ध लगाने का आदेश; 7. नवम्बर, 2017—दिल्ली सरकार को दिल्ली में प्रदूषण कम करने हेतु हेलिकॉप्टर से पानी का छिड़काव करने का आदेश आदि।

TOUCH 'n' PASS

प्र.7. प्रशासकीय अधिनिर्णय के गुणों को लिखिए।
Write the advantages (merits) of administrative tribunals.

उत्तर

प्रशासकीय न्यायाधिकरणों से लाभ *अथवा* प्रशासकीय अधिनिर्णय के गुण

[Advantages (Merits) of Administrative Tribunals]

प्रशासकीय न्यायाधिकरणों से ऐसे कई लाभ हैं जो साधारण विधि न्यायालयों से प्राप्त नहीं हैं। न्यायाधिकरणों के मुख्य लाभ (गुण) निम्नांकित हैं—

1. **सस्ता न्याय** (Cheap Justice)— प्रशासकीय न्याय अधिक सस्ता है। सामान्य न्यायालयों से न्याय पाने की पद्धति बड़ी पेचीदा और खर्चीली है। उसमें अदालती स्टाम्प फीस, वकीलों के मेहनताने तथा अन्य व्यक्तियों के लिए भारी खर्चा करना पड़ता है। इसकी तुलना में प्रशासकीय निर्णय में स्टाम्प फीस देने तथा वकीलों की सेवाएँ प्राप्त करने की कोई आवश्यकता नहीं होती है। उदाहरण के लिए, भारत में केन्द्रीय प्रशासनिक अधिकरण (CAT) में वादियों द्वारा आवेदन दायर करने के लिए केवल ₹ 50 का नाममात्र का शुल्क दिया जाना होता है। इसकी प्रक्रिया बड़ी सरल और सीधी-सादी है।
2. **शीघ्र निर्णय** (Rapid Decision)—इन न्यायाधिकरणों के द्वारा अपनायी जाने वाली कार्यविधि (Procedure) सामान्य न्यायालयों की कार्यविधि की अपेक्षा अधिक शीघ्रगामी होती है। प्रशासकीय न्यायालयों में मौखिक गवाही आवश्यक नहीं होती। साक्ष्य के कठोर नियमों का पालन नहीं किया जाता, अत: निर्णय शीघ्र हो जाता है।
3. **विशेषज्ञों की सेवाएँ उपलब्ध** (Availabily of services of experts)—प्रशासकीय न्यायाधिकरणों से एक अन्य लाभ यह है कि उनमें ऐसे व्यक्तियों की सेवाएँ प्राप्त की जा सकती हैं जिन्हें इंजीनियरिंग, स्वास्थ्य, उद्योग, व्यापार तथा बीमा जैसे तकनीकी विषयों का अनुभव या विशिष्ट ज्ञान प्राप्त है। आधुनिक राज्य अनेक सामाजिक तथा आर्थिक कानून बनाते हैं, इनसे कभी-कभी ऐसे विवाद उत्पन्न होते हैं जिनका निपटारा विशेषज्ञ ही भली-भाँति कर सकते हैं, साधारण न्यायालयों के न्यायाधीश नहीं।
4. **अधिक प्रगतिशील** (More Progressive)—सामान्य न्यायालयों के अधिकतर न्यायाधीश रूढ़िवादी होते हैं। वे अधिकांशत: प्रशासन की नयी सामाजिक एवं आर्थिक नीतियों के विरोधी होते हैं। ऐसे व्यक्ति जब प्रशासकीय मामलों के सम्बन्ध में निर्णय देते हैं तो उन पर उनकी व्यक्तिनिष्ठ भावनाओं का प्रभाव पड़ता है और वे सामाजिक प्रगति को रोकते हैं। प्रशासकीय अधिकारी चूँकि इन नयी सामाजिक एवं आर्थिक नीतियों का निर्माण करते हैं अत: उन्हें सहानुभूति होती है और जब ऐसे विवादों के सम्बन्ध में न्यायिक निर्णय देते हैं तब समाज के व्यापक हित उनके सामने रहते हैं।
5. **व्यापक विवेकीय अधिकार** (Extensive discretionary right)—प्रशासकीय न्यायाधिकरण प्रशासकीय अधिकारियों को विस्तृत विवेक (Discretion) तथा स्वाधीनता प्रदान करते हैं जो कि प्रशासकीय कार्यकुशलता के लिए अत्यन्त आवश्यक होती है।
6. **अधिक लोचदार कार्यविधि** (More Elastical Function)—नयी समस्याओं से व्यवहार करते समय प्रशासकीय न्यायाधिकरणों द्वारा अपनायी जाने वाली कार्यविधि सामान्य न्यायालयों की कठोर रूप से औपचारिक कार्यविधि के मुकाबले अधिक लोचदार (elastic) होती है।
7. **साधारण न्यायालयों के कार्यभार को हल्का करना** (To reduce the burden of work of ordinary works)—प्रशासनिक न्यायाधिकरणों का अन्य गुण यह है कि वे साधारण न्यायालयों के कार्यभार को हल्का करते हैं। वैसे भी साधारण अदालतों में मुकदमों की संख्या बहुत अधिक होती है। प्रशासकीय मामले वहाँ पहुँचने लग जायें तो अदालतें इनका निर्णय करने में बहुत अधिक विलम्ब करेंगी। अत: प्रशासकीय न्यायाधिकरणों के कारण ऐसे सब मामले अदालतों के अधिकार-क्षेत्र से निकल जाने के कारण न्यायालयों का काम काफी कुछ हल्का हो जाता है।

डोनोमोर समिति (Donoughmore Committee) का कहना है कि "प्रशासकीय न्यायाधिकरणों में कुछ ऐसे गुण होते हैं जो प्राय: उनको न्यायालयों की अपेक्षा लाभप्रद स्थिति में रखते हैं। ये गुण हैं—सस्तापन, सरल पहुँच, तकनीज्ञता से मुक्ति, कार्य में तेजी और विशिष्ट मामलों का विशिष्ट ज्ञान।" ये लाभ तभी प्राप्त किये जा सकते हैं बशर्ते कि न्यायाधिकरण सरकारी विभागों के उपांग (Appendages) के रूप में कार्य न करें।

TOUCH 'n PASS

खण्ड-स विस्तृत उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. प्रशासकीय कानून के विकास के कारण आलोचना एवं मूल्यांकन की विवेचना कीजिए।

Discuss the reasons, criticism and evaluation of for the growth of administrative law.

उत्तर

प्रशासकीय कानून के विकास के कारण
(The Reasons for the Growth of Administrative Law)

यद्यपि लोक प्रशासन विषयक प्रशासकीय कानून सभी देशों में सदा से पाया जाता रहा है, तथापि आधुनिक काल में इसका ऐसा अद्‌भुत विकास हुआ है कि यह एक कौतूहल का विषय बन गया है। प्रो० रॉब्सन ने इसे 'अभिनव प्रवृत्ति' की संज्ञा दी है। प्रशासकीय कानून के अद्‌भुत विकास के प्रमुख कारण निम्नलिखित हैं—

1. **औद्योगिक क्रान्ति** (Industrial Revolution)—आधुनिक काल में सरकारों के कार्यों में अभूतपूर्व वृद्धि हुई है। 18वीं और 19वीं शताब्दी के व्यक्तिवाद का अन्त हो गया। वह इस औद्योगिक युग के बढ़ते भार को न सह सका। इस बीच औद्योगिक वृद्धि के साथ हमारी सभ्यता का शहरीकरण भी हो गया। जब तक समाज के भिन्न-भिन्न सदस्यों के पास उत्पादन के साधन थे, तब तक वे अलग-अलग उत्पादन करने और सामानों के बनाने में लगे रहे। सरकार से वे स्वतन्त्र थे। सरकार उनके कार्यों एवं उद्योगों में हस्तक्षेप नहीं करती थी। वह जमाना छोटे-छोटे उद्योगों का था। जो भी उद्योग करता था, अपने लिए पर्याप्त पैदा कर लेता था। अधिकतर कार्य हाथ से होते थे, जिसे प्राय: सभी कर लिया करते थे। सामूहिक रूप से समाज के ऊपर आर्थिक दबाव नहीं पड़ता था। जिसको हम सार्वजनिक कल्याण कहते हैं, उसे स्वतन्त्र व्यक्ति अपने-अपने प्रयत्नों से सार्थक करते थे। उनके मार्ग में कोई संगठित रुकावट नहीं थी। व्यक्तिगत सम्पत्ति. व्यक्तिगत स्वतन्त्रता और पारस्परिक संविदा ये तीन शक्तियाँ थीं जिनकी त्रिवेणी में सभी सुखी थे। सरकार और उसके न्यायालयों का काम हल्का था।

   जब औद्योगिक क्रान्ति हुई तो उत्पादन के साधन और कार्य कतिपय व्यक्तियों में केन्द्रीभूत हो गये जिन्हें पूँजीपति कहा गया। पूँजीपति संख्या में कम थे, पर कार्य करने वाले अधिसंख्य श्रमिक अब उन पर निर्भर हो गये। अब थोड़े-से व्यक्तियों के हाथों में धन केन्द्रीभूत होने लगा। समाज के आर्थिक जीवन में आमूल परिवर्तन आ गया। पूँजीपतियों की ऐसी स्थिति हो गयी कि वे अपनी शर्तों पर काम कराने लगे थे। यदि वे कारखाने बन्द कर देते तो श्रमजीवी जीविका-रहित हो जाते। अत: श्रमिक मालिकों की सभी बातें मान लेते थे। नगरों की जनसंख्या के बढ़ने पर लोगों के पानी-बिजली, आदि के लिए बाहरी शक्तियों पर अवलम्बित होने से नागरिक समाज भी अपनी पहले की स्वतन्त्रता को खो बैठा। मूक रूप से व्यक्तिवाद के स्थान पर समाजवाद के सभी लक्षण उभर आये। अब वह स्थिति आ गयी, जब सरकार को श्रमजीवी समुदाय तथा साधारण जनता की रक्षा के लिए नियम और कानून बनाने पड़े। उनके हितों की रक्षा तथा उनके कल्याण के लिए अनेक उपाय किये गये। लोककल्याण सरकार की चिन्ता का मुख्य विषय बन गया। सामूहिक हित के लिए व्यक्तिगत स्वच्छन्दता को दबाना पड़ा। अब तक सामान्य कानूनों से व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा होती थी। अब ऐसे कानून बने जो पुराने कानूनों को दबाकर जन-कल्याण का हित करने लगे। यहीं प्रशासकीय कानूनों का आरम्भ हुआ। इससे जहाँ सामाजिक और व्यक्तिगत अधिकारों में संघर्ष आया, वहीं सामाजिक कल्याण को भी प्रश्रय दिया जाने लगा। व्यक्तिगत सम्पत्ति अब राष्ट्र की सम्पत्ति कही जाने लगी। उत्पादन के साधनों का उपयोग जन-कल्याण के लिए होने लगा। जहाँ-जहाँ आवश्यक समझा गया, वहाँ-वहाँ व्यक्तिगत हितों के स्थान पर सामूहिक हित प्रतिष्ठित किया गया।

2. **प्रशासकीय कानून का लचीलापन** (Elasticity of administrative laws)—प्रशासकीय कानून का दूसरा मन्तव्य सामाजिक कल्याण नीति की प्रतिष्ठा करना है। सामान्य कानून में व्यक्ति की प्रतिष्ठा प्रधान है। सार्वजनिक स्वास्थ्य, आवास, शिक्षा, आदि ऐसे विषय हैं, जिन पर प्रशासकीय कानून बल देता है और उनका स्तर ऊँचा करना चाहता है। वह शुष्क कानूनी गुत्थियों से दूर रहकर, व्यावहारिक हित को अपना साध्य बनाता है।

   किसी विशेष स्थिति में क्या उचित है, क्या अनुचित, क्या लाभप्रद है और क्या हानिप्रद—यह निर्णय तो प्रशासनिक अधिकारी पर छोड़ दिया जाता है। चूँकि लोक प्रशासक और अधिकारी स्थानीय परिस्थितियों और तथ्यों को भली-भाँति जानते हैं। वे समय और परिस्थिति के साथ कदम मिलाकर चलते हैं। अत: सामयिक विवेक का प्रशासकीय कानून में ऊँचा स्थान है। इसलिए यह लचीला होता है।

TOUCH 'n' PASS

3. **विशेषज्ञों और तकनीकी ज्ञाताओं का सहयोग सम्भव** (Possibility of cooperation between experts and technical specialists)—प्रशासकीय कानून द्वारा निर्धारित स्वास्थ्य या शिक्षा या सफाई, आदि के स्तरों के लिए, विशेष जानकारी की आवश्यकता होती है। ऐसे लोग सामान्य न्यायालयों में नहीं होते। अत: विशिष्ट विषयों के लिए विशेष अधिकारियों की नियुक्ति की जाती है। यह स्पष्ट है कि सामान्य न्यायालयों के न्यायाधिकारी कानून मात्र के ज्ञाता होते हैं। उनकी समझ में यह सरलता से नहीं आ सकता कि रेल भाड़े की कौन-सी दर उचित है, या किस जहाज को समुद्र में चलने दिया जाये ताकि जान-माल की सुरक्षा रहे या सार्वजनिक स्वास्थ्य की कौन-सी व्यवस्था सन्तोषजनक है. आदि-आदि। इसी प्रकार वे इसका निर्णय करने में भी असमर्थ होते हैं कि किसी पुल या सड़क पर यात्रियों के आने-जाने या परिवहन पर जो प्रतिबन्ध हैं, वह उचित हैं या अनुचित हैं अथवा जीवन बीमा कम्पनी के प्रचलित नियम हितकर हैं, या अहितकारी हैं। इन सभी विषयों के विशेष जानकार ही उचित निर्णय देने के अधिकारी हो सकते हैं। उन्हें रेल प्रबन्ध, इंजीनियरिंग, वाणिज्य-व्यवसाय, आदि का ज्ञान एवं अनुभव होना चाहिए। यही कारण है कि तकनीकी मामलों को समझने वाले अधिकारियाँ को प्रशासकीय कानून के विभिन्न रूपों को निर्मित करने तथा प्रशासकीय अधिनिर्णय देने के अधिकार दिये गये हैं। सामान्य विधि तकनीकी मामलों में निर्णय देने में असफल रहती है, अत: प्रशासकीय कानून का उत्तरोत्तर विकास होता गया है।
4. **प्रयोगात्मक और व्यावहारिक विधि** (Practical and behavioural pattern)—प्रशासकीय कानून नियम और अधिनियम का मार्ग अपनाता है। वह सदा व्यावहारिकता का ध्यान रखता है। नयी परिस्थिति और संकट में ऐसा क्या करना चाहिए कि काम चले और चलता जाये, यह प्रशासकीय कानून का उद्देश्य है। इसी कारण यह प्रयोगात्मक विधि है। प्रगति के लिए प्रयोग करते जाना इसकी विधि है। फ्रैंक फर्टर तथा डेविसन ने लिखा है कि "प्रशासकीय कानून अभी बन रहे हैं, मार्ग की शोध चल रही है। अत: इसका व्यावहारिक तथा प्राकृत होना स्वाभाविक है। इसके सामने नयी-नयी समस्याएँ हैं। उनके लिए नये-नये साधनों का आविष्कार करना पड़ता है और पुराने अनुभवों को नया रूप देना पड़ता है। इसका क्षेत्र इतना विशाल है कि उस पर अधिकार प्राप्त करना कठिन है। सिद्धान्त अभी स्थिर नहीं किये जा सके हैं। अभी हम इसको प्रौढ़ विधि का रूप नहीं दे सके हैं।"
5. **प्रशासकों का स्व-विवेक** (Self-discretion of Administrative)—प्रशासनिक अधिकारियों को अपने कर्त्तव्यों के निर्वाह हेतु स्वविवेक से काम लेने की छूट होती है। जहाँ पर नियम और विधान मूक होते हैं वहाँ पर प्रशासनिक अधिकारी अपने निजी विवेक और सद्बुद्धि का सहारा लेकर अपनी जिम्मेदारियों को पूरा करते हैं तथा जनता को विभिन्न सुख-सुविधाएँ उपलब्ध कराते हैं। इस विवेक प्रयोग के सन्दर्भ में प्रशासनिक अधिकारी निर्णय-निर्धारण करते रहते हैं तथा विभिन्न आदेश-निदेश जारी करते हैं। इस तरह प्रशासकीय कानून में वृद्धि होती है तथा इसका विकास होता है। अत: यह कहा जा सकता है कि प्रशासकीय कानून का विकास प्रशासनाधिकारियों की स्व-विवेक शक्ति के कारण भी हुआ है।

भारत में प्रशासकीय कानून के बढ़ते चरण
(Increasing Growth of Administrative Law in India)

प्रशासकीय कानून 20वीं शताब्दी की विधि है। फ्रांस के अतिरिक्त अमेरिका, ब्रिटेन, भारत, आदि सभी देशों में इसका उत्तरोत्तर विकास होता जा रहा है। भारत समाजवादी समाज की स्थापना के लिए कृत संकल्प रहा। वह आर्थिक नियोजन, व्यक्तिगत अहम के नियम-नियन्त्रण तथा अधिक-से-अधिक जनकल्याण के लिए सीमित साधनों के उपयोग पर जोर देने लगा। स्वाधीनता के बाद मानवीय क्रियाओं के नियमन हेतु अनेक अधिनियम पारित हुए हैं, मसलन आयात-निर्यात नियन्त्रण अधिनियम, 1947; कम्पनी अधिनियम, 1956; उद्योग (विकास एवं नियमन) अधिनियम, 1955; विदेशी विनिमय नियमन अधिनियम, 1947; औद्योगिक विवाद अधिनियम, 1947; न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, 1948 आदि। इन अधिनियमों से प्रशासकीय शक्तियों में अपार वृद्धि हुई के प्रशासकीय कानून का क्षेत्र विस्तृत हुआ है तथा नियमों-उपनियमों की झड़ी लगी हुई है।

प्रशासकीय कानून की आलोचना एवं मूल्यांकन
(Administrative Law : Criticism and Evaluation)

एक लम्बे समय तक प्रशासकीय कानून को दुर्भावना की दृष्टि से देखा जाता रहा है। आलोचकों के अनुसार प्रशासकीय कानून की व्यवस्था में सभी व्यक्तियों को कानून के समक्ष नहीं समझा जाता और इससे 'विधि के शासन' सिद्धान्त का हनन होता है। डायसी प्रशासकीय कानून की व्यवस्था के आलोचक रहे हैं। उन्होंने विचार व्यक्त किया है कि 'जहाँ विधि का शासन इंग्लैण्ड निवासियों की स्वतन्त्रता का रक्षक है, फ्रांस के सम्बन्ध में ऐसी स्थिति नहीं है।' उनके अनुसार प्रशासकीय कानून और न्यायालय की व्यवस्था में 'यदि व्यक्तियों के अधिकार का बलिदान नहीं कर दिया जाता तो कम-से-कम उनके बलिदान की आशंका अवश्य ही बनी

रहती है।' एक आलोचक ने तो यहाँ तक कहा है कि प्रशासनिक कानून अपनी सन्तति प्रशासनिक अधिकरणों के साथ एक सामरिक विधि (मार्शल लॉ) की भाँति है जो कानून का निषेध है। लॉर्ड हेवार्ट का विचार था कि प्रशासकीय कानून स्वेच्छाचारिता के नये साधन हैं। क्या प्रशासकीय अधिकारियों को इतनी शक्ति प्रदान करना उचित है?

डायसी सरीखे कानून प्रेमी ने यह स्वीकार किया है कि जो विवेक तथा स्वतन्त्रता की सुविधाएँ प्रशासनिक अधिकारियों को दी जाती हैं, वे अनिवार्य हैं और आज की अनेक नयी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए आवश्यक हैं। सरकारें इस युग में अनेक व्यावसायिक कार्य करने लगी हैं जिनको पहले व्यक्तिगत रूप से नागरिक करता था। अत: व्यवहार में सरकार को भी व्यक्तियों के समान प्राय: स्वतन्त्र होकर विवेक से काम लेना पड़ता है।

संक्षेप में, प्रशासकीय विवेक का नियन्त्रण अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है। प्रशासकीय विवेक व्यक्ति की स्वाधीनता तथा हितों को अत्यधिक प्रभावित कर सकता है। उस विवेक का नियमन करने के लिए प्रशासकीय कानून का होना अत्यन्त आवश्यक है। विकल्पों का चयन करते समय अधिकारियों को मनमाने ढँग से कार्य नहीं करना चाहिए। स्वविवेक का अर्थ यह नहीं है कि सत्ता प्राप्त करके सरकारी अधिकारी द्रोही, पक्षपाती तथा स्वेच्छाचारी बन जायें। संक्षेप में, प्रशासकीय कानून प्रशासकीय विवेक की प्रकृति का निर्धारण करता है तथा उसका नियमन करता है।

प्र.2. भारत में प्रतिनिहित विधान पर संसदीय नियन्त्रण का वर्णन कीजिए।

Describe the Parliamentary control over delegated legislation in India.

उत्तर

भारत में प्रतिनिहित विधान पर संसदीय नियन्त्रण
(Parliamentary Control Over Delegated Legislation)

प्रतिनिहित विधान की व्यवस्था के अन्तर्गत कार्यपालिका को नियमों एवं उपनियमों को बनाने की सत्ता प्राप्त हो गयी है। परन्तु यह उल्लेखनीय है कि प्रारम्भ से ही इस तथ्य को स्वीकार किया गया था कि कार्यपालिका द्वारा बनाये गये नियम एवं उपनियम संसद के सामने प्रस्तुत किये जायें। इसके बावजूद शीघ्र ही यह अनुभव किया गया कि प्रतिनिहित विधान पर संसदीय नियन्त्रण कुछ कदर ढीला ही रहा है। तात्कालिक विधि मन्त्री डॉ. भीमराव अम्बेडकर ने भी अन्तरिम संसद में 11 अप्रैल, 1950 को अपने एक भाषण में प्रतिनिहित विधान पर संसदीय नियन्त्रण की व्यावहारिक आवश्यकता पर बल दिया। इसी समस्या के समाधान हेतु लोकसभा के अध्यक्ष ने सर्वप्रथम दिसम्बर 1953 को 10 सदस्यों की एक प्रतिनिहित विधान समिति गठित की। इस समिति ने तीन महत्त्वपूर्ण सुझाव दिये—पहला, जिस संसदीय विधि में प्रत्यायोजन की व्यवस्था हो, उसमें एक ऐसा स्मरण-पत्र भी होना चाहिए, जिसमें प्रत्यायोजन के उद्देश्य, प्रत्यायोजन शक्ति का उपयोग करने वाले अधिकरण एवं उसके तौर-तरीकों का वर्णन हो। दूसरे, ऐसे अधिनियम जिनमें कार्यपालिका द्वारा नियम-उपनियम बनाने की व्यवस्था हो, शीघ्र ही संसद के सामने रखे जायें। तीसरे, प्रतिनिहित विधान के अन्तर्गत कार्यपालिका द्वारा निर्मित नियमों में वांछित संशोधन करने की पूर्ण शक्ति संसद में निहित है।

प्रतिनिहित विधान की मुख्य समस्या यह नहीं है कि प्रतिनिहित विधान आवश्यक है या नहीं, बल्कि यह है कि इस प्रक्रिया का तालमेल लोकतन्त्रीय परामर्श, संवीक्षा तथा नियन्त्रण से कैसे बैठाया जा सकता है? इसी कारण आजकल प्रतिनिहित विधान पर विचार करने के लिए संसद के दोनों सदनों में पृथक्-पृथक् रूप से एक-एक समिति है। लोकसभा की प्रतिनिहित विधान समिति राज्यसभा की समिति से कुछ पुरानी है। प्रतिनिहित विधायन समिति का निर्माण सर्वप्रथम 1953 में हुआ, जबकि राज्य सभा में ऐसी ही समिति का 1964 में गठन किया गया। लोकसभा की प्रतिनिहित विधान समिति में सदस्यों की संख्या 15 है, जिनकी नियुक्ति सानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के सिद्धान्त के अन्तर्गत अध्यक्ष करता है। व्यवहार में अध्यक्ष सदस्यों की नियुक्ति सदन के नेता और विपक्षी दलों द्वारा नामों की सूची में से करता है। अध्यक्ष वस्तुत: कानूनी पृष्ठभूमि वाले सदस्यों को प्राथमिकता देता है। सामान्यतया समिति का सभापति कोई विपक्षी दल का ही सदस्य रहता है और कोई भी मन्त्री समिति का सदस्य नहीं बनाया जाता। राज्यसभा की प्रतिनिहित विधान समिति में 15 सदस्य ही होते हैं जिनके नाम-निदेशन राज्यसभा के सभापति करते हैं। समिति के सभापति की नियुक्ति भी वे ही करते हैं और यहाँ ऐसा कोई प्रतिबन्ध नहीं है जिसके द्वारा मन्त्रियों को समिति की सदस्यता से वंचित किया गया हो। इन समितियों का कार्यकाल उनकी नियुक्ति की तिथि से एक वर्ष तक होता है। इन दोनों समितियों का मुख्य कार्य इस बात की छानबीन करना और अपने-अपने सदन को प्रतिवेदन देना है कि कार्यपालिका प्रतिनिहित विधान का दुरुपयोग तो नहीं कर रही है। व्यवहार में समिति, भारत सरकार या किसी अन्य अधीनस्थ प्राधिकारी, जो अन्ततोगत्वा सरकार के प्रति उत्तरदायी हो, द्वारा बनाये गये सभी 'आदेशों' की संवीक्षा करती है, जो गजट में प्रकाशित किये गये हों या सभापटल पर रखे गये हों। समिति राज्य सरकारों द्वारा बनाये गये 'आदेशों' की संवीक्षा नहीं करती, जो उन्होंने संसद के अधिनियमों के माध्यम से प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए बनाये हों। उसी प्रकार समिति उन नियमों की संवीक्षा नहीं करती, जिनका निर्माण उच्चतम न्यायालय ने अनुच्छेद 145 के अन्तर्गत किया हो या उच्च न्यायालयों ने दीवानी प्रक्रिया संहिता के अनुसार किया हो और जो नियम राष्ट्रपति ने राज्यसभा के सभापति और लोक सभा के अध्यक्ष के परामर्श से बनाये हों।

किसी आदेश या नियम-उपनियम की जाँच करते समय प्रतिनिहित विधायन समिति विशेष रूप से निम्नलिखित बातों पर विचार करती है—

1. यह संविधान के सामान्य उद्देश्यों या उस अधिनियम के अनुसार बनाया गया है या नहीं, जिसके अन्तर्गत इसका निर्माण किया गया है;
2. क्या उसमें कोई विषय है, जो समिति के विचार में संसद में किसी अधिनियम में ही होना चाहिए;
3. क्या इसके द्वारा कोई कर तो नहीं लगाया गया;
4. क्या इससे प्रत्यक्ष: या परोक्ष रूप से न्यायालय का क्षेत्राधिकार बाधित हो जाता है;
5. क्या इसके माध्यम से किसी उपबन्ध को भूतलक्षी प्रभाव से लागू किया जा रहा है, जिसके सम्बन्ध में संविधान या अधिनियम में स्पष्ट रूप से ऐसी कोई शक्ति नहीं दी गयी;
6. क्या इसके कारण भारत की संचित निधि या सरकारी राजस्व में से खर्च करना पड़ेगा;
7. क्या ऐसा प्रतीत होता है कि संविधान या अधिनियम द्वारा प्रदत्त शक्तियों का असाधारण या अप्रत्याशित प्रयोग किया जा रहा है, जिसके अन्तर्गत यह जारी किया गया है;
8. क्या इसके प्रकाशन या इसे संसद के सामने रखने में कोई अनुचित देरी हुई प्रतीत होती है': और
9. क्या किसी कारण से इसके रूप या इसके सार में कोई किसी प्रकार के स्पष्टीकरण की आवश्यकता है?

ज्यों ही कोई 'आदेश' गजट में प्रकाशित होता है, या सभापटल पर रखा जाता है, सचिवालय उसकी जाँच यह देखने के लिए करता है कि क्या उसके किसी उपबन्ध की ओर समिति का ध्यान आकृष्ट करना आवश्यक है। यदि कोई बात या कुछ बातों को समिति के ध्यान में लाना आवश्यक हो, तो समिति के सभापति के अनुमोदन के लिए प्रत्येक प्रश्न के बारे में एक पूर्ण ज्ञापन तैयार किया जाता है। सभापति द्वारा अनुमोदन के बाद, आदेश या ज्ञापन की प्रक्रिया समिति के सदस्यों को परिचारित कर दी जाती है। समिति की बैठक में प्रत्येक ज्ञापन पर बारी-बारी से विचार किया जाता है और चर्चा के अन्त में सभापति वाद-विवाद के रुझानों को देखते हुए समिति के निर्माण की घोषणा करता है जो सदा सर्वसम्मति से होता है और उसी रूप में उसका अभिलेख रखा जाता है। कई बार जब किसी आदेश से कोई महत्त्वपूर्ण कानूनी प्रश्न उठता है तो समिति महान्यायवादी की प्रामाणिक राय पर विचार करने के बाद ही निर्णय करती है। सामान्यतया समिति सत्र के दौरान एक प्रतिवेदन सदन को देती है। समिति चाहे तो कोई नयी बात भी सदन के सम्मुख रख सकती है। समिति यह भी सुझाव दे सकती है कि किसी आदेश या उपनियम को पूर्णत: या आंशिक रूप में रद्द कर लिया जाय। समिति के प्रतिवेदन पर बहस नहीं होती है। संसद सदस्य वाद-विवाद के समय समिति की संस्तुतियों के उद्धरण दे सकते हैं।

समिति अपनी सिफारिशों की कार्यान्विति पर बराबर दृष्टि रखती है। सम्बद्ध मन्त्रालय से कहा जाता है कि समय-समय पर ऐसे विवरण भेजे, जिनसे पता चले कि समिति ने जो सिफारिशें की हैं, और समिति के साथ पत्र व्यवहार में, उन्होंने जो आश्वासन दिये हैं। उनके सम्बन्ध में सरकार ने क्या कार्यवाही की है या करने का विचार रखती है। यदि मन्त्रालय सिफारिशों को कार्यान्वित करने की स्थिति में न हो या किसी सिफारिश को कार्य रूप में परिणत करने में कोई कठिनाई महसूस करता हो, तो वह अपनी बात समिति के सामने रखता और बताता है कि उसे क्या कठिनाई है। यदि समिति मन्त्रालय की बात से सन्तुष्ट हो जाय तो वह अपनी सिफारिशों को वापस ले लेती है।' यदि मन्त्रालय का उत्तर सन्तोषजनक न हो तो उस सिफारिश के सम्बन्ध में आगे लिखा-पढ़ी की जाती है। प्रतिनिहितविधायन समितियाँ समय-समय पर अपने प्रतिवेदनों में संसद को यह बात बताती हैं कि उसकी विभिन्न सिफारिशों की कार्यान्विति में क्या प्रगति हुई है।

संसद की ये समितियाँ अत्यन्त सफलतापूर्वक कार्य कर रही हैं। यह उल्लेखनीय है कि समिति के सदस्य समिति की कार्यवाही में प्राय: दलगत दृष्टिकोण से विचार नहीं करते। समिति के प्रतिवेदनों से स्पष्ट होता है कि इन्हें विभिन्न विभागों का सहयोग मिला है. प्राय: सम्बन्धित विभागों और मन्त्रालय के अधिकारी समितियों के दृष्टिकोण से सहमत हुए हैं और उनके अनुरूप उपनियमों में रद्दोबदल करने का प्रयत्न किया है।

प्र.3. विभिन्न देशों में प्रशासकीय न्यायाधिकरण पर टिप्पणी कीजिए।
Write a note on administrative tribunals in the various countries.

उत्तर

विभिन्न देशों में प्रशासकीय न्यायाधिकरण
(Administrative Tribunals in the Various Countries)

व्यक्ति तथा प्रशासन के मध्य सम्बन्ध की समस्या प्रत्येक देश में पायी जाती है। अत: किसी-न-किसी प्रकार के प्रशासकीय न्यायालय सभी देशों में पाये जाते हैं। भिन्न-भिन्न देशों के प्रशासकीय न्यायाधिकरण एक जैसे नहीं होते, क्योंकि विभिन्न देशों की राजनीतिक संस्थाएँ तथा जीवन प्रणाली के अंग आपस में भिन्न होते हैं।

फ्रांस—फ्रांस में दो पृथक् तथा समानान्तर विधि संग्रह और न्यायालय हैं। एक, साधारण न्यायालय हैं, जो नागरिकों के झगड़ों का निपटारा करते हैं और दूसरे, प्रशासकीय न्यायालय (Administrative Courts) जो प्रशासकीय कानूनों को लागू करते हैं। प्रशासकीय न्यायालय उन विवादों पर विचार करते हैं जो साधारण नागरिक और सरकारी पदाधिकारियों के बीच उत्पन्न होते हैं। सन् 1790 में प्रशासकीय अधिकारियों को साधारण न्यायालयों के दबाव से बचाने के लिए प्रशासकीय न्यायालयों की स्थापना की गयी। फ्रांस में प्रशासकीय न्यायालय के दो स्तर हैं—

1. **प्रादेशिक परिषद्** (The Regional Council)—प्रशासकीय न्यायालयों में निम्नतम स्तर पर प्रादेशिक परिषद् होती है। फ्रांस में इस प्रकार की 23 परिषदें हैं। ये परिषदें निर्धारण (Assessment) सम्बन्धी विवादों, सार्वजनिक निर्माण, स्थानीय निर्वाचन और ठेका भंग, आदि प्रश्नों पर निर्णय देती हैं। प्रशासन सम्बन्धी विवाद सर्वप्रथम इन्हीं न्यायालयों में आते हैं। इनके निर्णयों के विरुद्ध राज्य परिषद् जो उच्चतम न्यायालय है, में अपील की जा सकती है।
2. **राज्य परिषद्** (The Council of State)—राज्य परिषद् फ्रांस का सर्वोच्च प्रशासकीय न्यायालय है। यह पेरिस में स्थित है और इसके कई विभाग हैं। इसका अध्यक्ष फ्रांस का न्यायमन्त्री होता है जिसके अधीन एक उपाध्यक्ष तथा पाँच विभागाध्यक्ष होते हैं। इस परिषद् में 149 सदस्य होते हैं जिनकी नियुक्ति न्यायमन्त्री के परामर्श से राष्ट्रपति करता है। सामान्यतया विधि और प्रशासनिक कार्य में दक्ष उच्च सरकारी अधिकारियों को ही इसमें नियुक्त किया जाता है। यह प्रादेशिक परिषदों के निर्णय के विरुद्ध अपील सुनती है और मन्त्रिपरिषद् को उसके द्वारा जारी की गयी आपत्तियों और आदेशों के सम्बन्ध में परामर्श देती है। सरकार के विभिन्न विभागों के बीच उत्पन्न हुए विवादों का भी यही निपटारा करती है। यह स्वतन्त्र, गौरवपूर्ण तथा प्रभावशाली संस्था है और प्रशासनिक न्याय का वास्तविक उत्तरदायित्व इसी पर है।

इसकी कार्यप्रणाली बहुत सरल है और इसका उद्देश्य शीघ्रता के साथ न्याय प्रदान करना है। कोई भी नागरिक स्वयं उपस्थित होकर लिखित रूप में या डाक से अपनी शिकायत भेज सकता है। दो महीने के अन्दर सम्बन्धित कर्मचारी को सूचना दी जाती है और दो सप्ताह के अन्दर अपनी सफाई देनी होती है। राज्य परिषद् प्रशासनिक अधिकारियों से जनता के अधिकारों की रक्षा करने में महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा करती है। वस्तुत: फ्रांसीसी लोग प्रशासनिक न्यायालयों को अपनी स्वतन्त्रता की आधारशिला मानते हैं।

इंग्लैण्ड—इंग्लैण्ड में फ्रांस की भाँति प्रशासकीय न्यायालयों का विकास नियमित और व्यवस्थित पद्धति के अनुसार नहीं हुआ है। फिर भी यहाँ आवश्यकता पड़ने पर उनका गठन होता रहा है और वर्तमान में लगभग 60 न्यायाधिकरण कार्यरत हैं। इनमें से प्रमुख हैं—रेलवे न्यायाधिकरण, परिवहन न्यायाधिकरण, राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा, राष्ट्रीय बीमा अभिकरण, पेंशन न्यायाधिकरण, किराया न्यायाधिकरण, आदि। इनके अतिरिक्त वहाँ परिवहन, स्वास्थ्य, नगर तथा देहात नियोजन एवं गृह विभागों के विभिन्न मन्त्रियों को अनेक प्रकार के न्यायिक कार्य सौंपे गये हैं। इनके अतिरिक्त जिला लेखा परीक्षक, विभिन्न संस्थाओं के रजिस्ट्रार आदि को भी अधिनिर्णय की शक्तियाँ दी गयी हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका—संयुक्त राज्य अमेरिका में चार प्रकार के प्रशासकीय न्यायाधिकरण हैं—

1. **स्वतन्त्र प्रशासकीय न्यायालय** (Independent Administrative Courts)—इस प्रकार के न्यायालयों के कुछ उदाहरण हैं—आयात-निर्यात न्यायालय (Customs Courts), कर अपीलों के न्यायालय (Board of Tax Appeals), दावों के न्यायालय (Courts of Claims) आदि। इन न्यायालयों के सदस्य न्यायाधिकारी कहलाते हैं। इनका कार्य न्यायिक प्रकृति का है। इन न्यायालयों की पद्धति सामान्य न्यायालयों की भाँति होती है।
2. **विशेष प्रशासकीय न्यायालय** (Special Administrative Courts)—इस श्रेणी में आने वाले कुछ न्यायालय हैं—एकस्व या पैटेण्ट अधिकार की अपील परिषद (Board of Appeal in the Patent Office), सैनिक प्रशासन सम्बन्धी सैनिक अपील परिषद् (Board of veteran's Appeal in the veteran's Administration) आदि। इनके सदस्य न्यायाधिकारी नहीं कहलाते। ये संस्थाएँ केवल प्रशासकीय इकाइयाँ होती हैं।
3. **नियामकीय आयोग** (Regulatory Commissions)—ऐसे आयोगों के कुछ उदाहरण निम्न प्रकार हैं—टेनिसी घाटी निगम (Tennecy Valley Corporations), अन्तर्राज्यीय व्यापार आयोग (Inter-State Trade Commission), संघीय व्यापार आयोग (Federal Trade Commission) आदि। इन आयोगों को कानून बनाने, प्रशासन करने, विवादग्रस्त मामलों के निर्णय करने, आदि सभी प्रकार के अधिकार प्राप्त होते हैं। इनकी नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा निश्चित अवधि के लिए की जाती है। ये आयोग शासन के नियमित निष्पादक विभागों की परिधि से बाहर होते हैं। ये कार्यपालिका तथा विधायिका के नियन्त्रण से मुक्त रहते हैं।

TOUCH 'n PASS

4. **लाइसेंस या अनुमति देने वाले अधिकारी और विभाग** (Officers or department provide license or permission)—इनके प्रमुख उदाहरण हैं, समुद्री निरीक्षण तथा नौचालन ब्यूरो (Bureau of Marine Inspection and Navigation), असैनिक विमान प्राधिकरण (Civil Aeronautics Authority) आदि।

अमेरिका प्रशासन पर यह आरोप लगाया जाता है कि वे न्यायाधीशों के कामों को अपने हाथ में लेते चले जा रहे हैं, किन्तु उनकी भाँति निष्पक्ष नहीं होते। इस प्रकार की आलोचना राष्ट्रपति रूजवेल्ट द्वारा 'नवीन व्यवस्था' (New Deal) लागू किये जाने पर अत्यधिक मात्रा में की जाने लगी थी। इसके परिणामस्वरूप कांग्रेस ने 1946 में संघीय प्रशासकीय अभिकरणों में इस प्रकार के दोष दूर करने के लिए 'प्रशासकीय प्रक्रिया कानून' (Administrative Procedure Act) पास किया और प्रशासकीय न्यायाधिकरणों के लिए भी न्यायालयों जैसी पद्धति अपनाने की व्यवस्था की। इस कानून के अनुसार यह आवश्यक बना दिया गया कि विवादास्पद मामलों की जाँच करने वाले व्यक्ति सिबिल सर्विस के अधिकारी होंगे। इनके मामले की जाँच तथा खोजबीन करने से और मुकदमा चलाने से कोई सम्बन्ध नहीं होगा। ये एक निश्चित कानूनी पद्धति के अनुसार कार्य करेंगे और इनके निर्णयों की समीक्षा करने के बारे में न्यायालयों को अधिक अधिकार होंगे।

द्वितीय हूवर आयोग ने इस बात पर बड़ी चिन्ता प्रकट की कि प्रशासन तथा कार्यपालिका न्यायपालिका के क्षेत्र में अपना हस्तक्षेप बढ़ा रहे हैं। इसे रोकने के लिए उन्होंने 'संयुक्त राज्य अमेरिका का प्रशासकीय न्यायालय' (Administrative Court of United States) बनाने का सुझाव दिया था। उनके मतानुसार यह तीन भागों में विभक्त होना चाहिए: कर विभाग, व्यावसायिक विभाग तथा श्रम विभाग।

अमेरिका के प्रशासकीय न्यायालयों और नियामक अभिकरणों की एक बड़ी आलोचना यह भी की जाती है कि इनकी कार्यवाही पूर्ण रूप से गुप्त रखी जाती है, इनके निर्णय प्रकाशित नहीं होते हैं। इन दोषों को दूर करने के लिए 1966 का 'सूचना प्रकटीकरण का कानून' (Disclosure of Information Act) बनाया गया है।

प्र.4. भारत में प्रशासकीय न्यायाधिकरण का वर्णन कीजिए।
Describe the administrative tribunal in India.

उत्तर

भारत में प्रशासकीय न्यायाधिकरण
(Administrative Tribunal in India)

भारत में ब्रिटेन की भाँति ही प्रशासकीय न्यायाधिकरणों का विकास हुआ है। आर्थिक तथा सामाजिक कानूनों के पिछड़े होने के कारण, यहाँ न्यायाधिकरणों की संख्या उतनी नहीं है, जितनी ब्रिटेन में है, तथापि वे उपेक्ष्य नहीं हैं और ब्रिटेन की तरह यहाँ भी न्याय विषयक क्षमता भिन्न-भिन्न न्यायाधिकरणों को दे दी गयी है। सन् 1957 तक केन्द्र तथा राज्य अधिनियमों में एक विश्लेषण के अनुसार लगभग 2,870 प्रशासकीय निकाय देशभर में काम कर रहे थे। इस समय वास्तविक संख्या 3,000 से ऊपर हो सकती है। इनमें से 180 तो केन्द्रीय संविधियों के अन्तर्गत स्थापित किये गये हैं। उनमें से कुछ विशुद्ध प्रशासकीय हैं और कुछ अर्ध-न्यायिक हैं। ऐसा अनुमान है कि फिलहाल 100 से ऊपर प्रशासकीय न्यायाधिकरण केन्द्र तथा राज्य सरकारों द्वारा पारित कानूनों के अधीन कार्यरत हैं। देश की विशालता तथा जनसंख्या, तेजी से विकसित हो रही अर्थव्यवस्था तथा कल्याणकारी राज्य में निरन्तर बढ़ते हुए शासकीय क्रियाकलापों को देखते हुए न्यायाधिकरणों की संख्या में वृद्धि की ही सम्भावना है।

भारत में प्रशासकों तथा सरकारी विभागों द्वारा अधिनिर्णय का कार्य करने वाले अधिकारियों तथा न्यायाधिकरणों को निम्नलिखित सात वर्गों में बाँटा जा सकता है—

1. निर्वाचन न्यायाधिकरण (Election Tribunal)

भारतीय संविधान द्वारा एक निर्वाचन आयोग की व्यवस्था की गयी है। यह संसद तथा राज्यों की विधानसभाओं के चुनावों का संचालन करने का महत्त्वपूर्ण कार्य करता है। यह चुनाव सम्बन्धी विवादों में दी जाने वाली याचिकाओं पर 'जनप्रतिनिधित्व कानून' के अनुसार विचार तथा निर्णय करते हैं। ये निर्वाचन अधिकरणों का कार्य करते हैं। इनके निर्णयों के विरुद्ध उच्च एवं सर्वोच्च न्यायालय में अपीलें की जा सकती हैं।

2. बौद्धिक सम्पदा अपीलीय बोर्ड (Intellectual Property Appellate Board) (आई पी ए बी)

भारत सरकार द्वारा 15.9.2003 को एक सांविधिक निकाय के रूप में एक अर्द्धन्यायिक निकाय बौद्धिक सम्पदा अपीलीय बोर्ड (आईपीएबी) की स्थापना की गई थी। रजिस्ट्री के निर्णयों के विरुद्ध अपीलों की सुनवायी करने तथा ट्रेडमार्क, पैटेन्ट, डिजाइन व कापीराइट से सम्बन्धित मामलों हेतु बौद्धिक सम्पदा अपीलीय बोर्ड अधिनियम, 1999 वस्तुओं के भौगोलिक संकेत (पंजीकरण

तथा संरक्षण) अधिनियम, 1999 के अन्तर्गत भी ट्रेडमार्क्स के रजिस्ट्रार प्रविष्टियों में सुधार करने के लिए आवेदनों की सुनवाई करने के लिए इसकी स्थापना की गई है। आईपीएवी का मुख्यालय चेन्नई में तथा चेन्नई के अतिरिक्त नई दिल्ली, मुम्बई, कोलकाता तथा अहमदाबाद में बैठकें करता है। 2 अप्रैल, 2007 के आईपीएबी ट्रेड मार्क्स अधिनियम के अन्तर्गत मामलों के अतिरिक्त पैटेंट अधिनियम, 2005 के अन्तर्गत रजिस्ट्रारों तथा अपीलों के सुधार करने से सम्बन्धित मामलों की सुनवाई के लिए भी है।

3. औद्योगिक विवादों तथा श्रम कल्याण के न्यायाधिकरण (Industrial Disputes Labour Welfare Tribunal)

उद्योगों के मालिकों तथा मजदूरों में उत्पन्न होने वाले विवादों के समाधान तथा मजदूरों के कल्याण की व्यवस्था के लिए सरकार अनेक प्रकार के अधिकारी और न्यायाधिकरण नियुक्त करती है; जैसे—कारखानों के निरीक्षक, औद्योगिक विवाद न्यायाधिकरण, मजदूरों के क्षतिपूर्तियों का न्यायाधिकरण, विविध उद्योगों में मजदूरी की दर तय करने वाले मजदूरी बोर्ड आदि।

4. राष्ट्रीय कम्पनी कानून न्यायाधिकरण (National Company Law Appellate Tribunal-NCLAT)

राष्ट्रीय कम्पनी कानून न्यायाधिकरण अर्थात् 'नेशनल कम्पनी लॉ ट्रिब्यूनल' (NCLAT) एक अर्ध-न्यायिक निकाय है, जो भारत की केन्द्र सरकार द्वारा कम्पनी अधिनियम, 2013 के अन्तर्गत बनाया गया है और 1 जून, 2016 को गठित किया गया था। भारत के संविधान में अनुच्छेद 245 के अन्तर्गत NCLT का गठन किया गया है। कम्पनी अधिनियम 2013 सेक्शन 408 के अन्तर्गत एनसीएलटी को बनाया गया था और इसने कम्पनी अधिनियम, 1956 का स्थान लिया हुआ है। NCLT भी एक तरह का न्यायाधिकरण ही है और कम्पनियों से जुड़े मामले इसमें आते हैं, वर्ष 2017 में नया दिवालिया कानून प्रभाव में आने के बाद इसे कानूनी ताकत मिली। इसके साथ ही राष्ट्रीय कम्पनी कानून अपीलीय न्यायाधिकरण (National Company Law Appellate Tribunal_NCLAT) का गठन कम्पनी अधिनियम 2013 की धारा 410 के अन्तर्गत किया गया था।
यह दिवालियापन और कम्पनियों के समापन से सम्बन्धित कानून पर वी० बालकृष्ण एराडी समिति की सिफारिश पर आधारित है। राष्ट्रीय कम्पनी कानून न्यायाधिकरण, इनसॉल्वेंसी एंड बैंकरप्सी कोड, 2016 के अन्तर्गत कम्पनियों की दिवाला समाधान प्रक्रिया और सीमित देयता भागीदारी के लिए निर्णायक प्राधिकरण है।

5. केन्द्रीय उपभोक्ता संरक्षण प्राधिकरण (Central Consumer Protection Authority)

उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम, 2019 को 20 जुलाई, 2020 से लागू किया गया। अधिनियम की धारा 10 में दिए गए प्रावधान के अन्तर्गत 24 जुलाई, 2020 से केन्द्रीय उपभोक्ता संरक्षण प्राधिकरण (सीसीपीए) की स्थापना की गई है। केन्द्रीय उपभोक्ता संरक्षण प्राधिकरण (सीसीपीए) का उद्देश्य एक वर्ग के रूप में उपभोक्ताओं के अधिकारों को बढ़ावा देना, उनकी रक्षा करना और उन्हें लागू करना है। इसे उपभोक्ता अधिकारों के उल्लंघन की जाँच करने और शिकायत/अभियोग चलाने, असुरक्षित वस्तुओं और सेवाओं को वापस लेने का आदेश देने, अनुचित व्यापार प्रथाओं और भ्रामक विज्ञापनों को बंद करने का आदेश देने, भ्रामक विज्ञापनों के निर्माताओं/संपादकों/प्रकाशकों पर दंड लगाने का अधिकार होगा।

6. वित्त, राजस्व, सीमा शुल्क, आयकर एवं धनशोधन सम्बन्धी अपील अधिकरण

भारत में समपहृत सम्पत्ति, सीमा शुल्क, आयकर एवं धनशोधन सम्बन्धी कतिपय प्रमुख अपील अधिकरण निम्नांकित हैं—

समपहृत सम्पत्ति अपील अधिकरण (Appellate Tribunal for Forfeited Property)

समपहृत सम्पत्ति अपील अधिकरण (ए०टी०एफ०पी०) की स्थापना तस्कर और विदेशी मुद्रा छल साधक (सम्पत्ति समपहरण) अधिनियम, 1976 (सफेमा) के अन्तर्गत हुई थी। इसने दिनांक 3.1.1977 से कार्य करना आरम्भ किया, तत्पश्चात् अधिकरण का गठन स्वापक औषधि एवं मन:प्रभावी पदार्थ अधिनियम, 1985 (एन०डी०पी०एस०) के अन्तर्गत वर्ष 1989 में संशोधन के पश्चात् अपील अधिकरण के रूप में किया गया।
अधिकरण में एक अध्यक्ष (जो उच्च न्यायालय या उच्चतम न्यायालय के एक न्यायाधीश हों या रह चुके हैं) और दो सदस्य (जो सामान्यत: भारत सरकार के अपर सचिव स्तर के होते हैं) होते हैं। यह अधिकरण दिल्ली में स्थित है तथा इसकी अन्यत्र कोई पीठ नहीं है। तथापि, अधिकरण उपयुक्त अधिनियमों के उपबन्धों के तहत लोगों के आवास के निकट न्याय प्रदान करने के लिए देश के विभिन्न स्थानों में शिविर बैठकें आयोजित करता है।

TOUCH 'n PASS

अधिकरण, सीमा शुल्क अधिनियम, 1962 के अन्तर्गत अथवा स्वापक औषधि एवं मन:प्रभावी पदार्थ अधिनियम, 1985 के तहत दोषी अथवा कोफेपोसा, 1974 अथवा पी०आई०टी०एन०डी०एस० अधिनियम, 1988 के अन्तर्गत निरुद्ध व्यक्तियों की अवैध रूप से अर्जित सम्पत्तियों और अपने सम्बन्धियों और सहयोगियों के नामों में ऐसे व्यक्तियों द्वारा धारित सम्पत्तियों के समपहरण के लिए और एन०डी०पी०एस० अधिनियम के अन्तर्गत आने वाले व्यक्तियों की अवैध रूप से अर्जित सम्पत्तियों को रोकने अथवा जब्ती के लिए सक्षम प्राधिकारी के रूप में पदनामित अधिकारियों द्वारा पारित किए गए अन्य आदेशों अथवा दायर किए गए सम्बन्धित मामलों और समपहरण अपीलों की सुनवाई करता है। अपीलों और याचिकाओं पर अध्यक्ष द्वारा गठित कम से कम दो सदस्यों की बनी पीठों द्वारा निर्णय दिए जाते हैं।

सीमा शुल्क, उत्पाद शुल्क एवं सेवा कर अपील अधिकरण (Customs, Excise and Service Tax Appellate Tribunal)

सीमा शुल्क अधिनियम, 1962; केन्द्रीय उत्पाद शुल्क अधिनियम, 1944 और स्वर्ण (नियन्त्रण) अधिनियम, 1968 के अन्तर्गत सीमा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क के आयुक्तों द्वारा पारित आदेशों और निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनने के लिए एक स्वतन्त्र मंच उपलब्ध करने के लिए सीमा शुल्क, उत्पाद शुल्क एवं सेवा कर, अपील अधिकरण (पूर्व में सीमा शुल्क, उत्पाद शुल्क और स्वर्ण (नियंत्रण) अपील अधिकरण) का सृजन किया गया था। स्वर्ण (नियन्त्रण) अधिनियम, 1968 अब निरस्त कर दिया गया है। अब सेवा कर अपीलों को शामिल कर लिया गया है। प्रतिपाटन मामलों में अपीलीय क्षेत्राधिकार भी अधिकरण के पास है और अध्यक्ष, सीस्टेट की अध्यक्षता में एक विशेष पीठ, वाणिज्य मंत्रालय में पदनामित प्राधिकारी द्वारा पारित आदेशों के विरुद्ध अपीलें सुनता है। अधिकरण का मुख्यालय व प्रधान पीट दिल्ली में स्थित है और इसकी अन्य क्षेत्रीय पीठे मुम्बई, कोलकाता, चेन्नई, बेंगलुरू एवं अहमदाबाद में स्थित हैं। प्रत्येक पीठ में एक न्यायिक सदस्य और एक तकनीकी सदस्य होता है। दस लाख ₹ तक के वित्तीय दावे वाले छोटे मामलों के शीघ्र निपटान के लिए एक एकल सदस्य वाली पीठ का गठन किया गया है। यह अधिकरण, वर्गीकरण एवं मूल्यांकन सम्बन्धी मामलों में अपीलीय प्राधिकरण है। अधिकरण द्वारा किये गये आदेश के विरुद्ध अपील माननीय सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष रखी जाती है।

वित्त अधिनियम, 1995 के द्वारा संशोधन के परिणामस्वरूप विशेष पीठों और अन्य पीठों के बीच के भेद को समाप्त कर दिया गया था और अब दो या इससे अधिक सदस्यों वाली कोई भी पीठ, प्रतिपाटन के मामलों को छोड़कर, उन सभी मामलों की सुनवाई करने के लिए सक्षम है, जिनकी सुनवाई पहले दिल्ली में की जा रही थी। अधिकरण के प्रमुख माननीय अध्यक्ष हैं। इसमें दो पद उपाध्यक्ष के हैं तथा 18 पद सदस्य (न्यायिक) एवं सदस्य (तकनीकी) के हैं।

आयकर समझौता आयोग (Income Tax Settlement Commission)

आयकर समझौता आयोग (आयकर/धनकर) का गठन प्रत्यक्ष कर जाँच समिति (जो वांगचू समिति के नाम से प्रचलित हैं) की सिफारिश पर किया गया तथा इसे 1976 में स्थापित किया गया। यह एक अर्ध न्यायिक निकाय है तथा आयोग के संगठन का मुख्य उद्देश्य एक ऐसा निकाय उपलब्ध कराना है जिसमें सत्यनिष्ठा एवं उत्कृष्ट योग्यता वाले व्यक्ति हों, जिन्हें व्यापक कर देयता के निपटान के लिए प्रत्यक्ष करों व व्यावसायिक खातों का विशेष ज्ञान हो व उनसे सम्बन्धित समस्याओं का अनुभव हो।

आयोग की चार न्यायपीठें हैं जो दिल्ली, चेन्नई, कोलकाता व मुम्बई में स्थित हैं। दिल्ली में स्थित न्यायपीठ प्रधान न्यायपीठ है। अन्य न्यायपीठें अतिरिक्त न्यायपीठ कहलाती हैं। आयोग का कार्य है निपटान के लिए प्राप्त आवेदनों पर आवेदक व विभाग दोनों को सुनवाई का अवसर प्रदान करके, न्यायसम्मत एवं सौहार्दपूर्ण तरीके से निर्णय लेना।

सीमा शुल्क एवं केन्द्रीय उत्पाद शुल्क समझौता आयोग (Customs and Central Excise Settlement Commission)

केन्द्रीय सरकार ने केन्द्रीय उत्पाद शुल्क अधिनियम, 1944 की धारा 32 के अन्तर्गत दिनांक 9.6.99 की अधिसूचना सं. 40/99-सी०एक्स० (एन०टी०) और 41/99-सी०एक्स० (एन०टी०) के द्वारा सीमा शुल्क एवं केन्द्रीय उत्पाद शुल्क समझौता आयोग का गठन किया है। आयोग में नई दिल्ली स्थित प्रधान पीठ है जिसकी अध्यक्षता अध्यक्ष करते हैं और चेन्नई, मुम्बई और कोलकाता में तीन अतिरिक्त पीठें हैं जिनकी अध्यक्षता उपाध्यक्ष करते हैं व प्रत्येक पीठ में 2 सदस्य होते हैं। आयोग राजस्व विभाग में वित्त मंत्रालय के एक सम्बद्ध कार्यालय के रूप में कार्य करता है।

समझौता आयोग की स्थापना का मूल उद्देश्य महँगी व समय लेने वाली मुकदमे की प्रक्रिया को टालते हुए विवादों में संलिप्त सीमा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क का शीघ्र भुगतान कराना है, और उन करदाताओं, जिन्होंने शुल्क के भुगतान का अपवंचन किया है को अपवंचन कबूलने के लिए एक अवसर देना है। इसलिए समझौता आयोग को एक स्वतंत्र निकाय के रूप में स्थापित किया

गया है जिसमें निष्ठा एवं उत्कृष्ट योग्यता वाले अनुभवी कर अधिकारियों को लिया गया है, जो व्यापार एवं उद्योग में एक विश्वास को बनाने में सक्षम हों और जिनको परिभाषित करने व सुरक्षित करने की जिम्मेदारी सौंपी गई है। इस प्रकार समझौता आयोग ने कर विवादों को विपरीत दृष्टिकोण के माध्यम से उन्हें लम्बा खींचने के बजाय समझौते की भावना से सीमा शुल्क एवं केन्द्रीय उत्पाद शुल्क कानून के अन्तर्गत शीघ्र निपटाने के लिए एक चैनल उपलब्ध कराने हेतु एक अवसर प्रदान किया है। कोई भी निर्धारिती, आयातक या निर्यातक, जो कर विवाद को समझौता आयोग के द्वारा निपटाने का इच्छुक है उसे स्वेच्छा से उसके द्वारा स्वीकृत शुल्क देनदारी का पूर्ण व सत्य प्रकटन करना होगा और इसी क्रम में इसके लिए सीमा शुल्क एवं केन्द्रीय उत्पाद शुल्क अधिनियमों के प्रावधानों के अन्तर्गत उसे शास्ति, ब्याज एवं दण्ड से पूर्णत: अथवा आंशिक रूप से छूट प्रदान करने के लिए और उपर्युक्त अधिनियमों तथा केन्द्रीय अधिनियमों के प्रावधानों के अन्तर्गत पूर्णतया या आंशिक छूट देने के लिए समझौता आयोग को शक्ति प्राप्त है।

धनशोधन निवारण अधिनियम, 2002 के अन्तर्गत अधिनिर्णयन प्राधिकरण (Adjudicating Authority Under Prevention of Money Laundering Act, 2002)

धनशोधन और इससे सम्बन्धित कार्यकलापों को रोकने, अपराध बढ़ने के समपहरण और धनशोधन से निपटने के लिए समन्वित उपायों हेतु अभिकरण और कार्यप्रणाली की स्थापना के लिए संसद द्वारा धनशोधन निवारण अधिनियम, 2002 लागू किया गया था।

निदेशक, प्रवर्तन निदेशालय को धनशोधन निवारण अधिनियम, 2002 के अन्तर्गत शक्तियों का प्रयोग करने के लिए निदेशक के रूप में पदनामित किया गया है और अस्थायी तौर पर धनशोधन में शामिल तथा कथित सम्पत्ति को कुर्क करने के लिए प्राधिकृत भी किया गया है। अधिनिर्णयन प्राधिकारी को अपकृत पक्षों की सुनवाई और यह सुनिश्चित करने के पश्चात् कि अनुसूचित अपराध अथवा धनशोधन के अपराध के लिए जाँच लम्बित रहने के दौरान सम्पत्ति का निपटान नहीं किया गया, अस्थायी रूप से सम्पत्ति को कुर्क करने की शक्तियाँ प्रदान की गई हैं।

अधिनिर्णयन प्राधिकरण में एक अध्यक्ष और दो सदस्य हैं। इस समय विधि मंत्रालय और वित्त मंत्रालय के अधिकारी इन पदों का अतिरिक्त प्रभार धारित किए हुए हैं।

धनशोधन निवारण अधिनियम के अन्तर्गत अपीलीय अधिकरण (Appellate Tribunal Under Prevention of Money Laundering Act)

धनशोधन निवारण अधिनियम, 2002 के अन्तर्गत अपीलीय अधिकरण को 1 जुलाई, 2005 से कार्यात्मक बनाया गया। अधिकरण में एक अध्यक्ष (जो उच्च न्यायालय अथवा सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश है अथवा रहा है) और दो सदस्य हैं। इसका एक सदस्य लेखपाल सदस्य है जो कम से कम 10 वर्ष तक चार्टर्ड एकाउंटेंट के रूप में लेखाविधि की प्रक्रिया में रहा है और दूसरा सदस्य वह व्यक्ति है जो उच्च न्यायालय का न्यायाधीश रहा है अथवा जो भारतीय राजस्व सेवा का सदस्य है और जिसने आयुक्त/संयुक्त सचिव अथवा भारतीय विधिक सेवा, आयकर, भारतीय आर्थिक सेवा, भारतीय सीमाशुल्क और केन्द्रीय उत्पाद शुल्क सेवा अथवा भारतीय लेखा परीक्षा और लेखा सेवा में कम से कम 3 वर्षों तक समतुल्य पद धारित किया हो।

पीएमएलए के अन्तर्गत अपीलीय अधिकरण एक राष्ट्रीय अधिकरण है जिसका मुख्यालय नई दिल्ली में है। यह अधिकरण पीएमएलए के अन्तर्गत धनशोधन में शामिल सम्पत्तियों की कुर्की/जब्ती करने के लिए अधिनिर्णयन प्राधिकरण द्वारा पारित कुर्की/जब्ती आदेशों के प्रति अपीलों और इससे सम्बद्ध याचिकाओं पर निर्णय देता है। यह निदेशक वित्तीय आसूचना यूनिट इण्डिया द्वारा पारित अर्थदण्ड लगाने वाले आदेशों के प्रति दायर अपीलों पर भी निर्णय देता है अपीलीय अधिकरण की पीठों का अधिवेशन नई दिल्ली में होता है। इसकी देश में कहीं पर कोई पीठ नहीं है।

अपीलें और सम्बद्ध याचिकाएँ अध्यक्ष द्वारा एक अथवा दो सदस्यों, जिसे अध्यक्ष उपयुक्त समझे, के साथ गठित पीठों द्वारा निपटाई जाती हैं।

5. भूमि प्राप्ति या अधिग्रहण की कार्यवाही के न्यायाधिकरण (Tribunals of Land Acquisition Proceeding)

सरकारी प्रयोजनों के लिए जमीन अधिग्रहण करने और क्षतिपूर्ति देने का प्रावधान है—इस सम्बन्ध में जिला कलक्टर और कमिश्नरों को विशेष अधिकार दिये गये हैं। इसके लिए न्यायिक प्रक्रिया की पद्धति अपनायी गयी है। इसी प्रकार, खान, फैक्टरी, आदि अचल सम्पत्ति सरकार द्वारा प्राप्त करने के लिए विशेष कानूनों तथा अध्यादेशों द्वारा न्यायाधिकरण स्थापित किये जाते हैं।

TOUCH 'n PASS

नियामक प्राधिकरणों के अधिनिर्णय विषयक अधिकार (Rights of adjudication of regulator authorties)—विभिन्न क्षेत्रों में नियन्त्रण स्थापित करने के लिए अनेक नियामकीय आयोग और बोर्ड हैं। फिल्मों के आपत्तिजनक अंशों को काटने तथा फिल्मों की पूरी समीक्षा के लिए 'फिल्म सेंसर का केन्द्रीय बोर्ड' (Central Board of Film Censor) है। इस आयोग का मुख्य कार्य अवरोधक व्यापार व्यवहार के सम्बन्ध में जाँच करना तथा समुचित कार्यवाही करना और अपनी जाँच के तथ्यों को केन्द्रीय सरकार को आगे की कार्यवाही के लिए भेजना है। बीमा नियामक विकास प्राधिकरण, केन्द्रीय विद्युत् नियामक आयोग, दूरसंचार नियामक प्राधिकरण, भारतीय प्रतिभूति एवं विनिमय बोर्ड आदि हाल ही में कतिपय उल्लेखनीय नियामक आयोग/प्राधिकरण/बोर्ड हैं। इन्हें अपने क्षेत्रों में विवादग्रस्त मामलों में अधिनिर्णय करने के अधिकार हैं।

6. परिवहन एवं रेलवे न्यायाधिकरण (Transport and Railway Tribunal)

राज्यों में 'मोटर वाहन कानून' के अन्तर्गत परिवहन अधिकारियों को भाड़े की दरों सम्बन्धी विवाद तय करने के अधिकार होते हैं। 1949 में 'रेलवे दर न्यायाधिकरण' (Railway Rates Tribunal) की स्थापना की गयी। 1957 से न्यायाधिकरण का अधिकार क्षेत्र उन शिकायतों के सम्बन्ध में केवल अधिनिर्णय तक ही सीमित रह गया है जो निम्न मामलों से सम्बन्धित होती हैं—

(क) रेल प्रशासन द्वारा धारा 28 के उपबन्ध का उल्लंघन न हुआ हो (इस उपबन्ध द्वारा यह निषेध किया गया है कि रेलवे किसी को अनुचित पूर्वता न दे या किसी के प्रति अनुचित रूप से प्रतिकूल दृष्टिकोण न अपनाये);

(ख) रेल प्रशासन किन्हीं दो स्टेशनों के बीच माल को माल गाड़ी द्वारा ढोने का अनुचित दर से भाड़ा ले रहा हो, तथा

(ग) रेल प्रशासन शुल्क दर के अतिरिक्त ऐसा शुल्क ले रहा हो जो अनुचित हो। जिन नियमों का अनुगमन न्यायाधिकरण करता है वे रेल दर न्यायाधिकरण, 1959 द्वारा निर्धारित की गयी हैं। वस्तुत: भारत में रेल दर न्यायाधिकरण उपयोगी कार्य कर रहा है। इसने अपने कार्यकाल में रेल दरों को निश्चित करने सम्बन्धी बहुत-से सिद्धान्तों का निर्माण किया है, जो रेल प्रशासन तथा उपभोक्ताओं के लिए लाभदायक हैं।

7. सरकारी कर्मचारियों के विवादों के बारे में न्यायाधिकरण (Tribunal about the Disputes of Government Servants)

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 323क में केन्द्र तथा राज्यों की लोक सेवाओं तथा पदों पर नियुक्त किए गए व्यक्तियों की भर्ती तथा सेवा शर्तों से उत्पन्न विवादों का समाधान करने के लिए प्रशासनिक अधिकरण नियुक्त करने का प्रावधान है। इन उपबन्धों के अनुसरण में प्रशासनिक अधिकरण अधिनियम, 1985 अधिनियमित किया गया था। अधिनियम में केन्द्र के लिए केन्द्रीय प्रशासनिक अधिकरण तथा किसी राज्य विशेष के लिए राज्य प्रशासनिक अधिकरण की व्यवस्था की गई है। प्रशासनिक अधिकरणों को इस अधिनियम के अन्तर्गत सेवा मामलों के निपटाने के लिए उच्च न्यायालय का दर्जा तथा शक्तियाँ प्राप्त हैं। एल. चन्द्रकुमार एवं अन्य बनाम भारत संघ के मामले में उच्चतम न्यायालय के निर्णय (18 मार्च, 1997) के परिणामस्वरूप प्रशासनिक अधिकरण के आदेशों के विरुद्ध अपीलें, सम्बन्धित उच्च न्यायालय की खण्डपीठ के समक्ष की जा सकेगी। प्रशासनिक अधिकरण अपने अधिकार क्षेत्र एवं अपनी कार्यविधि की दृष्टि से, सामान्य न्यायालयों से अलग किस्म के हैं। ये अधिकरण, अपने अधिकार क्षेत्र का प्रयोग, अधिनियम के दायरे के अन्तर्गत आने वाले वादियों की सेवा से जुड़े मामलों के सम्बन्ध में ही करते हैं। ये अधिकरण, न्याय की प्रक्रिया से जुड़ी प्रक्रियात्मक अड़चनों से भी मुक्त हैं। इसकी मुख्य विशेषता यह है कि व्यथित व्यक्ति भी अधिकरण के सम्मुख व्यक्तिगत रूप से उपस्थित हो सकता है। सरकार भी अपने विभागीय अधिकारियों अथवा वकीलों के माध्यम से अपना पक्ष प्रस्तुत कर सकती है। किसी अधिकरण के समक्ष आवेदन दायर करने के लिए वादियों को केवल ₹ 50 का नाममात्र का शुल्क अदा करना होता है।

केन्द्रीय प्रशासनिक अधिकरण की स्थापना 1 नवम्बर, 1985 को की गई थी तथा इस समय केन्द्रीय प्रशासनिक अधिकरण की 17 नियमित न्यायपीठे हैं जिनमें से 15 उन स्थानों पर कार्य कर रही है जहाँ उच्च न्यायालयों की प्रधान न्यायपीठे हैं तथा शेष दो न्याय पीठें जयपुर तथा लखनऊ में हैं। ये न्यायपीठें उच्च न्यायालयों की न्यायपीठों वाले अन्य स्थानों पर क्षेत्रीय (सर्किट) बैठकें भी आयोजित करती हैं। केन्द्रीय प्रशासनिक अधिकरण के अध्यक्ष, उपाध्यक्ष तथा सदस्यों की स्वीकृत संख्या निम्न प्रकार हैं—अध्यक्ष : 1, सदस्य : 65 (न्यायिक तथा प्रशासनिक)। अधिकरण को न्यायिक और प्रशासनिक दोनों ही क्षेत्रों की योग्यता और अनुभव से लाभान्वित करवाने की दृष्टि से अधिकरण में उपाध्यक्ष और सदस्य, इन दोनों ही क्षेत्रों से लिए जाते हैं। प्रशासनिक, अधिकरण अधिनियम (संशोधन), 2006 के अनुसार सदस्यों के पदों को उपाध्यक्ष के पद के समानान्तर कर दिया गया है और उपाध्यक्ष के पद वर्तमान पदाधिकारियों का कार्यकाल पूरा हो जाने के बाद नहीं भरे जायेंगे।

प्रशासनिक अधिकरण अधिनियम के अन्तर्गत इन राज्यों की सरकारों द्वारा राज्य प्रशासनिक अधिकरण स्थापित किए गये थे— 1. आन्ध्र प्रदेश, 2. हिमाचल प्रदेश, 3. ओडिशा, 4. कर्नाटक, 5. महाराष्ट्र, 6. तमिलनाडु, 7. पश्चिम बंगाल, 8. मध्य प्रदेश, 9. केरल।

प्रशासनिक अधिकरणों की स्थापना करने का एक उद्देश्य वादियों को शीघ्र न्याय दिलाना है। केन्द्रीय प्रशासनिक अधिकरण बहुत-सी कठिनाइयों के बावजूद काफी हद तक इस लक्ष्य की प्राप्ति में सफल हुआ है। केन्द्रीय प्रशासनिक अधिकरण के स्थापित होने से अधिनिर्णय के लिए प्राप्त होने वाले मामलों की कुल संख्या (31 दिसम्बर, 2020 तक) जिनमें उच्च न्यायालय से स्थानान्तरित मामले शामिल हैं। 8,40,730 मामले प्राप्त हुए जिनमें से 7,78,447 मामलों का निपटान कर दिया गया है और 62,283 मुकदमे लंबित चल रहे हैं। प्रशासनिक अधिकरण की उपलब्धियों को देखते हुए केन्द्रीय प्रशासनिक अधिकरण के क्षेत्राधिकार को अन्य संगठनों में बढ़ाने के अधिक-से-अधिक अनुरोध विचारण के लिए प्राप्त हो रहे हैं। वर्तमान में राष्ट्रीय श्रम संस्थान, विज्ञान एवं औद्योगिक अनुसन्धान परिषद्, केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड, भारतीय कृषि अनुसन्धान परिषद्, कर्मचारी राज्य बीमा निगम और भारतीय खेल प्राधिकरण आदि जैसे 103 संगठनों को केन्द्रीय प्रशासनिक अधिकरण क्षेत्राधिकार में लाया गया है।

हाल ही में तीन राज्य सरकारों-हिमाचल प्रदेश, कर्नाटक तथा तमिलनाडु की राज्य सरकारों ने केन्द्रीय सरकार से अपने-अपने राज्य में स्थापित प्रशासनिक अधिकरण को समाप्त करने का अनुरोध किया तद्नुसार मध्य प्रदेश प्रशासनिक अधिकरण, हिमाचल प्रदेश प्रशासनिक अधिकरण तथा तमिलनाडु प्रशासनिक अधिकरण अब समाप्त कर दिये गये हैं। हिमाचल प्रदेश सरकार द्वारा प्रस्तुत एक प्रस्ताव पर केन्द्र सरकार ने हिमाचल प्रदेश प्रशासनिक अधिकरण की पुनः स्थापना के लिए सैद्धान्तिक अनुमोदन प्रदान किया है।

बहुविकल्पीय प्रश्न

प्र.1. प्रत्यायोजित विधान होता है–
(क) कार्यपालिका विधान (ख) विधि विधान (ग) न्यायिक विधान (घ) अर्थन्यायिक विधान
उत्तर (क) कार्यपालिका विधान

प्र.2. प्रशासनिक न्यायधिकरण के अन्तर्गत व्यक्ति को प्राप्त होता है–
(क) शीघ्र न्याय (ख) त्वरित न्याय (ग) उचित न्याय (घ) 1 और 2 दोनों
उत्तर (घ) 1 और 2 दोनों

प्र.3. प्रभाव के आधार पर प्रत्यायोजित विधान को कितने प्रकार में बाँटा गया है?
(क) एक (ख) दो (ग) तीन (घ) चार
उत्तर (ग) तीन

प्र.4. प्रशासनिक अधिकरण की स्थापना 42वें संविधान संशोधन द्वारा किस अनुच्छेद में जोड़ी गई?
(क) अनुच्छेद 330C (ख) अनुच्छेद 323D (ग) अनुच्छेद 330A (घ) अनुच्छेद 321
उत्तर (ख) अनुच्छेद 323D

प्र.5. प्रशासनिक विधि प्रशासन की निम्नलिखित शक्ति का अध्ययन है–
(क) अर्द्ध-न्यायिक (ख) अर्द्ध-विधायक (ग) शुद्ध प्रशासनिक (घ) उपर्युक्त सभी
उत्तर (क) अर्द्ध-न्यायिक

प्र.6. विधि का शासन के जनक है–
(क) मान्टेस्क्यू (ख) डायसी (ग) एडवर्ड कोक (घ) हीवर्ट
उत्तर (ख) डायसी

प्र.7. प्रशासनिक विधि प्रशासन से सम्बन्ध रखने वाली विधि है। वह प्रशासनिक प्राधिकारियों के संगठन शक्तियों और कर्त्तव्यों को निश्चित कर दी है'' यह कथन है–
(क) जेनिग्सं का (ख) डेविस का (ग) श्वार्जज का (घ) वेड का
उत्तर (क) जेनिग्सं का

TOUCH N PASS

प्र.8. शक्ति प्रथक्करण का सिद्धान्त शक्तियों को पृथक करता है। निम्न के मध्य
(क) केन्द्र तथा राज्यों (ख) राज्यों और स्थानीय निकायों
(ग) केन्द्र और स्थानीय निकायों (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं
उत्तर (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं

प्र.9. एक न्यायधिकरण अनुपालन के लिए निम्न से बाध्य है–
(क) सिविल प्रक्रिया संहिता (ख) दण्ड प्रक्रिया संहिता
(ग) भारतीय साक्ष्य अधिनियम (घ) नैसर्गिक न्याय के सिद्धान्त
उत्तर (घ) नैसर्गिक न्याय के सिद्धान्त

प्र.10. एक प्रशासनिक न्यायधिकरण है–
(क) न्यायालय (ख) एक न्यायपालिका का निकाय
(ग) उपर्युक्त दोनों (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं
उत्तर (ग) उपर्युक्त दोनों

प्र.11. कार्यपालिका शक्ति का अर्थ है सरकारी कार्यों का अवशेष जो निम्न के निकल जाने के बाद बचता है–
(क) विधायी कार्य (ख) न्यायिक कार्य
(ग) विधायी एवं न्यायिक कार्य दोनों (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं
उत्तर (ग) विधायी एवं न्यायिक कार्य दोनों

प्र.12. भारत में विधायी शक्ति का प्रत्यायोजन–
(क) अनुज्ञात है (ख) किसी भी सीमा में अनुज्ञात नहीं
(ग) सीमित सीमा तक अनुज्ञात है (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं
उत्तर (क) अनुज्ञात है

प्र.13. भारत में प्रत्यायोजित विधान अवैध है यदि–
(क) प्रत्यायोजन करने वाला अधिनियम संविधान के अधिकारित हो।
(ख) प्रत्यायोजित विधान संविधान के अधिकारित है।
(ग) प्रत्यायोजित विधान प्रत्यायोजित करने वाले अधिनियम के अधिकारित है।
(घ) उपर्युक्त सभी
उत्तर (घ) उपर्युक्त सभी

प्र.14. भारत में प्रत्यायोजित विधान पर संसदीय नियंत्रण निम्न पद्धति पर आधारित है–
(क) इगलिंश पद्धति पर (ख) अमेरिकन पद्धति पर
(ग) फ्रेंच पद्धति पर (घ) उपर्युक्त में से किसी पर नहीं
उत्तर (क) इगलिंश पद्धति पर

प्र.15. इंग्लैण्ड की तुलना में विधायी प्रत्यायोजन पर भारत में न्यायिक नियन्त्रण–
(क) संकुचित है (ख) वृहत है (ग) समान है (घ) अनुपस्थित है
उत्तर (ख) वृहत है

प्र.16. निम्नलिखित में से कौन-सा संविधान के अनुच्छेद 13(2) में वर्णित 'विधि' पद में सम्मिलित नहीं है?
(क) संसद का एक अधिनियम (ख) रूढि
(ग) विनियम (घ) संविधान का संशोधन
उत्तर (घ) संविधान का संशोधन

प्र.17. न्यायिक पुनर्विलोकन संविधान के किस अनुच्छेद में निहित है?
(क) अनुच्छेद 11 (ख) अनुच्छेद 12 (ग) अनुच्छेद 13 (घ) अनुच्छेद 15
उत्तर (ग) अनुच्छेद 13

TOUCH 'n PASS

प्र.18. ''प्रशासनिक विधि वह विधि है जिसका सम्बन्ध प्रशासनिक अधिकारों की शक्तियों और प्रक्रियाओं से है जिसमें विशेषकर प्रशासनिक कार्य के न्यायिक पुनर्विलोकन विनियमित करने वाली विधि सम्मिलित है।'' यह कथन किसके द्वारा कहे गए हैं?

(क) गार्नर के अनुसार (ख) प्रो० के०सी डेविस के अनुसार
(ग) प्रो० डायसी के अनुसार (घ) जैनिग्स के अनुसार

उत्तर (ख) प्रो० के०सी डेविस के अनुसार

प्र.19. प्रशासनिक विधि का उद्देश्य प्रशासन के–

(क) अनुचित तथा अवैध कार्यों में सहायता प्रदान करना
(ख) अनुचित तथा अवैध कार्यों पर नियन्त्रण रखना
(ग) (क) और (ख) दोनों
(घ) इनमें से कोई नहीं

उत्तर (ख) अनुचित तथा अवैध कार्यों पर नियन्त्रण रखना

प्र.20. प्रशासनिक विधि के कार्यक्षेत्र में कौन-कौन सी बातें सम्मिलित है?

(क) विभिन्न प्रशासनिक निकायों का अध्ययन
(ख) प्रशासनिक अधिकरणों के न्यायिक कृत्यों का अध्ययन
(ग) रिटों का अध्ययन
(घ) उपर्युक्त सभी

उत्तर (घ) उपर्युक्त सभी

प्र.21. कार्यपालिका की शक्ति निहित ..... है?

(क) न्यायालयों में (ख) राष्ट्रपति में (ग) कांग्रेस में (घ) उपर्युक्त सभी में

उत्तर (ख) राष्ट्रपति में

प्र.22. ''डायसी के अनुसार, विधि शासन की संकल्पना में तीन बाते सन्निहत है'' क्या विकल्प सही है–

(क) विधि की सर्वोच्चता (ख) विधि के समक्ष समता
(ग) विधिक भावना की प्रबलता (घ) उपर्युक्त सभी

उत्तर (घ) उपर्युक्त सभी

प्र.23. आधुनिक फ्रांसीसी ड्रायट एडमिनिस्ट्रेशन की उत्पत्ति किसके द्वारा प्रारम्भ की गई?

(क) नैपोलियन द्वारा (ख) डायसी द्वारा (ग) ये दोनों (घ) कोई नहीं

उत्तर (क) नैपोलियन द्वारा

प्र.24. प्रत्यायोजित विधान के निम्नलिखित क्या लाभ है?

(क) समय की आवश्यकता (ख) विषय-वस्तु की तकनीकी
(ग) स्थानीय विधि (घ) उपर्युक्त सभी

उत्तर (घ) उपर्युक्त सभी

प्र.25. ऐसी कौन-सी शक्ति है जो विधायिका द्वारा प्रत्यायोजित नहीं की जा सकती है?

(क) दण्ड विधि (ख) प्रतिकर (ग) भूतलक्षी प्रभाव (घ) उपर्युक्त सभी

उत्तर (घ) उपर्युक्त सभी

प्र.26. 'दूसरे पक्ष को भी सुनो' नियम के निम्नलिखित आवश्यक तत्त्व है–

(क) सूचना (ख) सुनवाई (ग) उपर्युक्त दोनों (घ) कोई नहीं

उत्तर (ग) उपर्युक्त दोनों

TOUCH 'n' PASS

UNIT-VI

नया लोक प्रशासन एवं नया प्रबंधन
New Public Administration and Management

खण्ड-अ अतिलघु उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. लोक प्रशासन का प्रबंधकीय दृष्टिकोण क्या है?

What is the managerial approach to public administration?

उत्तर प्रबंधकीय दृष्टिकोण—इस दृष्टिकोण के अनुसार लोक प्रशासन में केवल प्रबंधकीय गतिविधियाँ शामिल होती हैं। तकनीकी, लिपिक संबंधी और दस्ती इसमें शामिल नहीं होती, जो स्वभाव से ही गैर प्रबंधकीय गतिविधियाँ हैं। अत: इस दृष्टिकोण के अनुसार प्रशासन सिर्फ ऊपर के व्यक्तियों की गतिविधियों से बनता है।

प्र.2. लोक प्रशासन में नया लोक सेवा दृष्टिकोण क्या है?

What is the new public service approach in public administration?

उत्तर एनपीएस लोकतांत्रिक शासन और नागरिकों के प्रति सार्वजनिक प्रशासकों की जवाबदेही की फिर से कल्पना करने पर केंद्रित है। एनपीएस का मानना है कि प्रशासकों को नागरिकों और उनकी सरकार के बीच दलाल बनना चाहिए, राजनीतिक और प्रशासनिक मुद्दों में नागरिकों की भागीदारी पर ध्यान केंद्रित करना चाहिए।

प्र.3. नए लोक प्रशासन और नए लोक प्रबंधन में क्या अंतर है?

What is difference between new public administration and new public management?

उत्तर लोक प्रशासन सार्वजनिक नीतियों के निर्माण और सार्वजनिक कार्यक्रमों के समन्वय पर ध्यान केंद्रित करता है। सार्वजनिक प्रबंधन लोक प्रशासन का एक उप-अनुशासन है जिसमें सार्वजनिक संगठनों में प्रबंधकीय गतिविधियाँ संचालित करना शामिल है।

प्र.4. नए लोक प्रशासन की विशेषताएँ क्या हैं?

What are the characteristics of new public administration?

उत्तर नई लोक प्रशासन प्रणाली का मुख्य विषय सार्वजनिक नीतियों के माध्यम से मूल्यों, परिवर्तन, सामाजिक समानता और प्रासंगिकता की सेवा करना है। उत्तर: एनपीए अपने नागरिकों को न्याय, निष्पक्षता और सामाजिक समानता प्रदान करता है।

प्र.5. नया लोक प्रबंधन कब शुरू हुआ?

When did the new public management start?

उत्तर 1991 में, यूनाइटेड किंगडम और ऑस्ट्रेलिया के विद्वानों **हुड** और **जैक्सन** द्वारा नया सार्वजनिक प्रबंधन पेश किया गया था। सार्वजनिक प्रशासन क्षेत्र में काम करते हुए, उन्होंने पारंपरिक सार्वजनिक प्रबंधन प्रणाली की कमियों को दूर करने और दक्षता बढ़ाने के लिए नई सार्वजनिक प्रबंधन प्रणाली की शुरुआत की।

प्र.6. नए लोक प्रशासन के लक्ष्य और विरोधी लक्ष्य क्या हैं?

What are the goal and opposing goals of the new public administration?

उत्तर लोक प्रशासन के विद्वानों ने **वाल्डो** की अध्यक्षता में मिनेसब्रुक सम्मेलन का आयोजन किया। एनपीए के लक्ष्य विरोधी; विरोधी सकारात्मकवाद, सार्वजनिक प्रशासन की परिभाषा को मूल्य मुक्त के रूप में अस्वीकार करें और सार्वजनिक प्रशासन को अधिक लचीला, ग्रहणशील, समस्या सुलझाने वाला बनाएँ।

प्र.7. लोक प्रशासन का अभिन्न दृष्टिकोण क्या है?

What is the integral approach to public administration?

उत्तर सरकार में ऊपर से नीचे तक सभी अधिकारी कानूनों और नीतियों के कार्यान्वयन में शामिल हैं। अत: समग्र दृष्टिकोण के अनुसार, लोक प्रशासन उन सभी सरकारी अधिकारियों की सभी गतिविधियों से संबंधित है जो कानूनों और नीतियों के कार्यान्वयन में शामिल हैं।

TOUCH 'n' PASS

प्र.8. नया लोक प्रबंधन क्या है? प्रशासन पर इसके प्रभाव पर चर्चा करें?
What is new public administration? Discuss it impact on administration?

उत्तर सामान्यत: लोक प्रशासन में लोक प्रबंधन के नवीन आयाम का प्रयोग 1990 के दशक में पहली बार विद्वान **क्रिस्टोफर हुड** ने किया। इस प्रकार, लोक प्रबंधन के नवीन आयाम अर्थव्यवस्था एवं समाज में राज्य की भूमिका को कम करने तथा एक उद्यमशील सरकार की स्थापना करना चाहता है। किसी कार्य को संपूर्ण एवं व्यवस्थित ढंग से करना प्रबंध कहलाता है।

प्र.9. नए लोक प्रशासन की पाँच विशेषताएँ किसने दी हैं?
Who has given the five characteristics of new public administration?

उत्तर **फ्रैंक मारिनी** ने नए लोक प्रशासन के विषयों को पाँच प्रमुखों के तहत सारांशित किया है—प्रासंगिकता, मूल्य, सामाजिक समानता, परिवर्तन और ग्राहक फोकस। नवीन लोक प्रशासन के लक्ष्य इस प्रकार हैं; प्रासंगिकता: यह नया आंदोलन समकालीन सार्वजनिक जीवन में लोक प्रशासन की प्रासंगिकता पर जोर देता है।

खण्ड-ब लघु उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. नवीन लोक प्रशासन की विशेषताएँ लिखिए।
Write the salient features of new public administration.

उत्तर

नवीन लोक प्रशासन की विशेषताएँ
(Salient Features of New Public Administration)

मिन्नोब्रुक सम्मेलन तथा फिलाडेल्फिया सम्मेलन में अभिव्यक्त विचारों के आधार पर नवीन लोक प्रशासन की निम्नलिखित विशेषताएँ बताई जा सकती हैं—

1. सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक व तकनीकी परिवेश तेजी से बदल रहे हैं, अत: प्रशासनिक संगठनों को भी एक स्पष्ट मानदण्ड का विकास करना चाहिए जिससे कि उनके निर्णयों व कार्यों की प्रभावशीलता व प्रासंगिकता को बदलते हुए सन्दर्भ में आंका जा सके।
2. प्रशासन में नागरिकों की अधिकतम भागीदारी होनी चाहिए अर्थात् नवीन लोक प्रशासन निर्णय निर्माण में जनप्रतिनिधित्व पर बल देता है।
3. संगठनात्मक संरचना के प्रति एक गतिशील दृष्टिकोण अपनाने की आवश्यकता है। पदसोपान क्रम की आपूर्ति पर बहुत अधिक बल देने से प्रशासनिक निष्पादन में ऐसी कठोरताएँ उत्पन्न होती हैं जो तेजी से बदलते परिवेशों में उसे प्रासंगिकता और क्षमता से दूर ले जाती हैं। अत: वैकल्पिक संरचनाओं का चयन किया जाना चाहिए। उदाहरण के लिए, छोटे विकेन्द्रीकृत और लचीले पदसोपान क्रम ऐसे प्रशासनिक संगठनों के अनुकूल हो सकते हैं जिनका सम्बन्ध जन विकास कार्यक्रमों से होता है।
4. सरकार के अत्यधिक जटिल तथा अनगिनत कार्यों को सम्पन्न करने के लिए आधुनिक प्रबन्धात्मक क्रियाविधियों व तकनीकों और प्रौद्योगिकियों को अपनाया जाना चाहिए।
5. नवीन लोक प्रशासन का विचार है कि लोक सेवकों को दलगत तटस्थता तो बनाए रखनी चाहिए, किन्तु सामाजिक और अन्य कार्यक्रमों को लागू करते हुए उन्हें तटस्थता का आवरण हटा देना चाहिए। प्रशासनिक स्वविवेक का प्रयोग समाज के दुर्बल वर्गों एवं दलितों के हितों की रक्षा में किया जाना चाहिए।

प्र.2. नवीन लोक प्रशासन की सम्भावनाओं का उल्लेख कीजिए।
Mention the possibilities of new public administration.

उत्तर

नवीन लोक प्रशासन : सम्भावनाएँ
(New Public Administration : Prospects)

लोक प्रशासन को नवीन व्यक्तित्त्व दिए जाने की आवश्यकता है। जिन नवीन समस्याओं का उसे सामना करना है, उनमें से कुछ बढ़ती हुई सैनिक शक्ति, दौड़ती हुई प्रविधि, शहरीकरण, नागरिक अधिकार एवं सहभाग, पर्यावरण प्रदूषण तथा विकास से सम्बन्ध रखती हैं। उसे नवीन कार्यात्मक क्षेत्रों में प्रवेश करने के लिए आमन्त्रित किया जा रहा है, यथा, जनसंख्या विस्फोट तथा उसका नियन्त्रण, मद्यनिषेध तथा अन्य अस्वास्थ्यकर उत्पादनों की रोकथाम, पर्यावरण एवं प्रदूषण से सम्बन्धित व्यवस्था, पुलिस

TOUCH 'n PASS

और अपराध, विदेशी मामले तथा सांस्कृतिक आदान-प्रदान, सार्वजनिक नैतिकता, मानव अधिकारों का संरक्षण एवं संवर्द्धन, सतत विकास, आदि। इसके लिए लोक प्रशासन सिद्धान्त में नवीन संगठन, संरचनाएँ, प्रक्रियाएँ, कार्यविधियाँ, आदि विकसित करने की क्षमता होनी चाहिए। **आई० शरकान्स्की** ने ऐसे सिद्धान्त की रूपरेखा ईस्टन और आमण्ड के प्रारूपों के आधार पर दी है। उत्तर-औद्योगिक समाज की कतिपय सर्वथा नवीन समस्याओं का सामना करने के लिए ऐसा सिद्धान्त एक तात्कालीन आवश्यकता बन गया है। **काइडन** ने नवीन लोक प्रशासन को उत्साही सुधारक, सजग नीति निर्माता, सामाजिक परिवर्तन का अभिकर्त्ता, संकट प्रबन्धक, मानवीय नियोक्ता, मध्यस्थ, राजनीतिक आन्दोलनकर्त्ता, रचनात्मक, आशावादी नेता, आदि भूमिकाएँ प्रदान की हैं। निस्सन्देह इन भूमिकाओं के निर्वहन के लिए उसमें नवीन गुणों एवं क्षमताओं की आवश्यकता होगी। एक सामान्य लोक प्रशासन सिद्धान्त इस दिशा में निरन्तर मार्गदर्शन करता रहेगा। स्पष्टत: ऐसा लोक प्रशासन सिद्धान्त लोचशील, गतिमान, आनुभविक एवं लक्ष्योन्मुख व सृजनात्मक होगा। लोक प्रशासन के वर्तमान विकास को देखते हुए उसके 'निर्माण' और 'विकास' की काफी सम्भावना है।

प्र.3. नवीन लोक प्रशासन का आलोचनात्मक मूल्यांकन कीजिए।
Give critically evaluate the new public administration.

उत्तर

नवीन लोक प्रशासन : आलोचनात्मक मूल्यांकन
(New Public Administration Critically Evaluation)

नवीन लोक प्रशासन के अनेक चिन्तक इसे नये रूप मौलिक विषय के रूप में प्रतिष्ठित करते हैं, किन्तु कतिपय आलोचक नवीन लोक प्रशासन को परम्परागत प्रशासन का ही एक संशोधित रूप मानते हैं। कैम्पबेल के अनुसार, नवीन लोक प्रशासन का विषय मौलिक अध्ययन की अपेक्षा पुनर्व्याख्या पर अधिक बल देता है। इसी प्रकार एक अन्य विद्वान **रॉबर्ट टी० गोलमब्यूस्की** का अभिमत है कि नवीन लोक प्रशासन शब्दों में क्रान्तिवाद का उद्घोष करता है, किन्तु वास्तव में यह पुरातन सिद्धान्तों व तकनीकों की स्थिति है। इन आलोचनाओं के बावजूद भी **निग्रो** एवं **निग्रो** ने इसका मूल्यांकन करते हुए स्पष्ट लिखा है कि "जब से नवीन लोक प्रशासन का उदय हुआ है मूल्यों और नैतिकता के प्रश्न लोक प्रशासन के मूल मन्तव्य बन गये हैं।"

संक्षेप में, नवीन लोक प्रशासन की धारणा ने लोक प्रशासन की विषय-वस्तु को व्यापक बना दिया है। लोक प्रशासन की नवीन **धारणा के अनुसार**, उसका समाज से सीधा सम्बन्ध जुड़ गया है। नवीन लोक प्रशासन की धारणा से लोक प्रशासन सम्बन्धी परम्परागत धारणा एवं विचारों को गहरा धक्का लगा है और लोक प्रशासन का क्षेत्र बढ़ा है। यह और अधिक रूप में आदर्शात्मक होता जा रहा है, क्योंकि यह अब सामाजिक समता के प्रति उन्मुखता, गैर-नौकरशाही, विकेन्द्रीकरण, लोकतान्त्रिक निर्णय प्रक्रिया, आचार सम्बन्धी व्यवहार एवं निरन्तर फैलती हुई प्रशासनिक व्यवस्थाओं व नागरिकों की भागीदारी के प्रश्नों से सम्बन्धित है। यह लोक प्रशासन को 'नौकरशाही' के जाल से निकालकर 'मैनेजीरियलिज्म' की ओर उन्मुख करना चाहता है। यह पदसोपान की कड़ाई से कार्मिकों को मुक्त कर 'साहसिक सरकार' की अवधारणा को साकार करना चाहता है। वस्तुत: नौकरशाही के मैक्स वेबर प्रतिमान को नवीन लोक प्रशासन सीधी चुनौती देता है। जन उन्मुख, मूल्यों पर जोर देने वाला अथवा आदर्शी एवं सामाजिक दृष्टि से सजग लोक प्रशासन, जैसा नव आन्दोलन ने प्रतिपादित किया, 'तीसरे विश्व' के लिए प्रत्यक्ष रूप से प्रासंगिक है। नवीन लोक प्रशासन ने, मानवीय चिन्ताओं पर जोर दिया और विकेन्द्रीकरण, जन सहभागिता, सामाजिक समता और ऐसे ही अन्य सामाजिक गुणों पर जोर दिया। 'नव लोक प्रशासनवादी सामाजिक समता के खुले आम समर्थक अधिवक्ता हो सकते हैं और निश्चय ही अपना समर्थन करने वाले ग्राहकों को तलाश सकते हैं।' नव लोक प्रशासन का सारतत्त्व "सैद्धान्तिक विचारधारा, दर्शन, सामाजिक चिन्ता तथा सक्रियतावाद की दिशा में एक प्रकार की प्रगति है।"

प्र.4. ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना और उत्तम अभिशासन का उल्लेख कीजिए।
Mention the eleventh five year plan and good governance.

उत्तर

ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना और उत्तम अभिशासन
(Eleventh Five Year Plan and Good Governance)

ग्यारहवीं योजना के अन्तर्गत इस बात पर बल दिया गया कि उत्तम शासन के अन्तर्गत निम्नलिखित विशिष्ट आयामों को शामिल किया जाना चाहिए—

"एक प्रजातान्त्रिक देश के रूप में, उत्तम शासन की एक केन्द्रीय विशेषता, जनता के सभी वर्गों द्वारा प्रभावी भागीदारी के साथ एक उचित ढंग से विभिन्न स्तरों पर सरकार का चुनाव करने का संवैधानिक रूप से सुरक्षित अधिकार प्राप्त है। यह सरकार की वैधता और मतदाता के प्रति इसकी जिम्मेदारी हेतु एक बुनियादी आवश्यकता है।"

TOUCH 'n PASS

पारदर्शिता अन्तर्राष्ट्रीय भ्रष्टाचार बोध सूचकांक
(Transparency International Corruption Perceptions Index)

ट्रांसपेरेंसी इंटरनेशनल द्वारा जनवरी 2022 में जारी रिपोर्ट में वर्ष 2021 के भ्रष्टाचार बोध सूचकांक (Corruption Perceptions Index) के अनुसार भारत सबसे कम भ्रष्ट राष्ट्रों में कुल 180 देशों में से 85 वें स्थान पर है। डेनमार्क, फिनलैंड और न्यूजीलैंड ने पहले तीन स्थान हासिल किए जबकि वेनेजुएला, सोमालिया, सीरिया और दक्षिण सूडान रैंकिंग में सबसे नीचे थे। 180 देशों के 'भ्रष्टाचार बोध सूचकांक-2021' में पाकिस्तान 16 पायदान फिसलकर 140वें स्थान पर पहुँच गया है। इस सूचकांक में भारत का स्कोर 40 है, जबकि पाकिस्तान को सिर्फ 28 अंक मिले हैं। इस सूचकांक में 88 के स्कोर के साथ डेनमार्क शीर्ष पर स्थापित है। भ्रष्टाचार बोध सूचकांक (सीपीआई) विश्व में सबसे व्यापक रूप से इस्तेमाल की जाने वाली वैश्विक भ्रष्टाचार रैंकिंग है। विशेषज्ञों के अनुसार, यह मापता है कि प्रत्येक देश के सार्वजनिक क्षेत्र को कितना भ्रष्ट माना जाता है।

कई प्रतिबद्धताओं के बावजूद, पिछले एक दशक में 131 देशों ने भ्रष्टाचार के खिलाफ कोई महत्त्वपूर्ण प्रगति नहीं की है। दो तिहाई देशों का स्कोर 50 से नीचे है, जो दर्शाता है कि उन्हें भ्रष्टाचार की गंभीर समस्या है, जबकि 27 देश अपने अब तक के सबसे कम स्कोर पर हैं।

1. सभी स्तरों पर सरकार जवाबदेह और पारदर्शी होनी चाहिए। जवाबदेही से निकटतः जुड़े भ्रष्टाचार को समाप्त करने की जरूरत है, जिसे व्यापक रूप से शासन में एक बड़ी कमी के रूप से देखा जाता है। पारदर्शिता भी, जवाबदेही सुनिश्चित करने और वास्तविक भागीदारी को समर्थन बनानें के लिए दोनों ही दृष्टि से महत्त्वपूर्ण है।
2. सरकार, सामाजिक और आर्थिक सार्वजनिक सेवाएँ प्रदान करने में प्रभावी और कुशल होनी चाहिए, जो इसकी प्रमुख जिम्मेदारियाँ हैं। इसके लिए अपने कार्यक्रम तैयार करने में सतत रूप से मानीटरन और ध्यान देने की जरूरत है। हमारी स्थिति में, जहाँ प्राथमिक शिक्षा और स्वास्थ्य जैसी प्रमुख सेवाएँ प्रदान करने की जिम्मेदारी स्थानीय स्तर पर है, इसके लिए स्थानीय शासन की कारगरता और कार्यकुशलता सुनिश्चित करने पर विशेष ध्यान दिए जाने की जरूरत है।
3. सरकार निचले स्तरों पर केवल तभी सुचारु रूप से कार्य कर सकती है यदि उसे ऐसा करने के लिए सशक्त बनाया जाए। यह पीआरआई के सम्बन्ध में विशेष रूप से प्रासंगिक है जो उसे संवैधानिक रूप से सौंपे गए कार्यों को निष्पादित करने के लिए निधियों और साथ ही कार्यकर्त्ताओं के अपर्याप्त अन्तरण से पीड़ित हैं।
4. एक अत्यन्त महत्त्वपूर्ण आवश्यकता यह है कि कानून का शासन मजबूत रूप से कायम किया जाए। यह व्यक्तियों को अपने अधिकारों की माँग करने के लिए समर्थ बनाने के वास्ते न केवल सरकार और व्यक्तियों के बीच सम्बन्धों के लिए प्रासंगिक है बल्कि व्यक्तियों अथवा व्यवसायों के बीच सम्बन्धों की दृष्टि से भी प्रासंगिक है। एक आधुनिक आर्थिक सोसायटी निजी इकाइयों के बीच अधिकाधिक जटिल विचार-विमर्श पर निर्भर है और ये विचार-विमर्श केवल तभी सुचारु रूप से निष्पादित किए जा सकते हैं यदि कानूनी अधिकार स्पष्ट हों और इन अधिकारों के प्रवर्तन हेतु कानूनी उपचार तीव्र हों।
5. अन्त में, सम्पूर्ण प्रणाली को इस ढंग से कार्य करना चाहिए जिसे उचित और समावेशी समझा जाए। यह एक बोधात्मक मुद्दा है, किन्तु यह फिर भी वास्तविक है। असुविधाप्राप्त समूह, विशेष रूप से अनुसूचित जातियाँ, अनुसूचित जनजातियाँ, अल्पसंख्यक व अन्यों को यह महसूस होना चाहिए कि उनकी बराबरी की साझेदारी है और राज्य की वैधता सुनिश्चित करने के लिए लाभों के पर्याप्त प्रवाह की समझ होनी चाहिए।

खण्ड-स विस्तृत उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. नवीन लोक प्रबन्ध व इसके विकास का वर्णन कीजिए।
Describe the new public management and its development.

उत्तर

नवीन लोक प्रबन्ध
[New Public Management : NPM]

20वीं सदी के आठवें दशक में विश्व स्तर पर राज्य और नौकरशाही की भूमिका में अनेक परिवर्तन दृष्टिगोचर होने लगे जिनका प्रारम्भ ग्रेट ब्रिटेन में **मार्गरिट थैचर** तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में **रोनाल्ड रीगन** की आर्थिक नीतियों को माना जाता है। दोनों ने

ही यह घोषणा की कि राज्य की भूमिका को सीमित किया जाना चाहिए और ऐसी परिस्थितियों के निर्माण पर बल दिया जाना चाहिए जिनमें अर्थव्यवस्था में स्वतन्त्र बाजार शक्तियों को पनपने का अवसर प्राप्त हो सके।

अर्थव्यवस्था के उदारीकरण और भूमण्डलीकरण की उदीयमान प्रवृत्तियों के कारण मुद्रास्फीति को कम करने, करों को घटाने, निजीकरण को बढ़ावा देने, नियमों के बंधन को शिथिल करने, सार्वजनिक क्षेत्र में बाजार शक्तियों के प्रयोग और संविधान एवं शासन प्रणाली में इस प्रकार के बदलाव पर जोर दिया जाने लगा जिससे कि सामाजिक क्षेत्र के साथ बाजार के क्षेत्र में राज्य के हस्तक्षेप को कम किया जा सके।

द्वितीय महायुद्ध के बाद विशाल पैमाने पर होने वाली वैज्ञानिक और तकनीकी क्रान्ति के बावजूद विश्व स्तर पर गरीबी की समस्या विकराल रूप से बनी रही। 'दि चैलेन्ज ऑफ डवलपमेंट रिपोर्ट, 1991' के आँकड़े यह इंगित करते हैं कि विश्व की 20 प्रतिशत जनसंख्या प्रतिदिन एक डॉलर से कम पर गुजारा करती है। अत: रिपोर्ट में जोर दिया गया है कि विकास को बाजारोन्मुखी (Market-friendly) बनाना होगा क्योंकि प्रतियोगी बाजार व्यवस्था कार्यक्षमता एवं कार्य उत्पादन की दृष्टि से आदर्श हैं। विश्व बैंक रिपोर्ट विकास के सम्बन्ध में राज्य बनाम बाजार प्रश्न पर बाजार पक्ष को वरीयता प्रदान करती है, क्योंकि राज्य के हस्तक्षेप ने जैसा कि रिपोर्ट में उल्लेखित है, विकासशील देशों की अर्थव्यवस्था में विकृतियाँ, प्राथमिकताओं में विषमता, अतार्किक सार्वजनिक व्यय, उत्पादकता में बिना पर्याप्त वृद्धि किए रोजगार के अवसरों का निर्माण और आय का पुनर्वितरण किया जिससे राज्य के ऊपर भारी आर्थिक भार बढ़ा है।

यह एक आम धारणा है कि सार्वजनिक क्षेत्र के अधिकारी तन्त्र में कर्मचारियों की संख्या बहुत अधिक है। यह भी महसूस किया जाता है कि काम की मात्रा को ध्यान में न रखने के कारण इनकी संख्या में तेज गति से वृद्धि हो रही है। सरकारी कर्मचारी न केवल संख्या में बहुत अधिक माने जाते हैं बल्कि यह भी समझा जाता है कि उनका योगदान सकल घरेलू उत्पाद में बहुत कम अथवा कुछ नहीं है। किसी कर्मचारी के उत्पादन कार्य के मापन के लिए कोई मानदण्ड निर्धारित करने की ओर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया जाता है। अधिक उत्पादन के लिए कोई प्रोत्साहन नहीं है। नियमों और प्रक्रिया पर अनावश्यक बल दिया जाता है जबकि उत्पादन पर नहीं।

गोरडन टुलाक, एण्टोनी डाउन्स तथा **विलियम निस्कानेन**, जैसे—अर्थशास्त्रियों ने नौकरशाही की कमियों को उजागर किया। 1965 में प्रकाशित अपनी कृति **'दि पॉलिटिक्स ऑफ ब्यूरोक्रेसी'** में **गोरडन टुलाक** ने प्रतिपादित किया कि नौकरशाही प्रतिस्पर्धा के अनुशासन से मुक्त है और अपने प्रोन्नति स्वार्थ से अभिप्रेरित होती है। सरकार में नौकरशाह की प्रोन्नति उसकी अपने वरिष्ठों को खुश करने की क्षमता पर निर्भर करती है। **टुलाक** के शब्दों में, "सार्वजनिक क्षेत्र के अभिकरण बिना समाप्त हुए लम्बी अवधि तक अलाभकारी नीतियों का अनुसरण कर सकते हैं....एक साधारण व्यवसाय प्रबन्धक की अपेक्षा एक सरकारी अधिकारी कार्यकुशलता के लिए कहीं कम दबाव में होता है।" **एण्टोनी डाउन्स** ने अपनी कृति **'इन साइड ब्यूरोक्रेसी'** (1967) में रेखांकित किया कि व्यापार प्रशासन में एक व्यक्ति बाजार अनुशासन के अधीन होता है जबकि लोक प्रशासन में लोक नौकरशाही लाभ उद्देश्य न होने के कारण अनियन्त्रित रहती है। उसने नौकरशाही के पाँच रूप बताए—(1) लता (Climber), (2) संरक्षक (Conserver), (3) कट्टरपंथी (Zealots) (4) अधिवक्ता (Advocates) तथा (5) राजमर्मज्ञ (Statesmen)। नौकरशाही की सर्वाधिक कटु आलोचना **विलियम निस्कानेन** ने की जो एक अर्थशास्त्री है। अपनी कृति **'ब्यूरोक्रेसी एण्ड रिप्रजेण्टेटिव गवर्नमेण्ट'** में नौकरशाही के रूपांकन एवं कार्यान्वयन की समस्याओं पर आर्थिक अवधारणाओं को लागू करते हुए निस्कानेन ने आमूलचूल परिवर्तन लाने पर जोर दिया। निस्कानेन के अनुसार, अपनी सेवाओं के उपभोक्ताओं के प्रति नौकरशाही का आचरण निजी क्षेत्र के उत्पादक के अपने ग्राहक के प्रति दृष्टिकोण से नितान्त भिन्न होता है। उत्पादक को राजस्व अपने क्रेता से मिलता है, लेकिन सरकारी क्षेत्र में सार्वजनिक राजस्व और व्यय के मध्य कोई सम्बन्ध नहीं होता, राजस्व सरकारी खजाने से मिलता है। नौकरशाही को लागत कम करने और लाभ बढ़ाने के लिए कोई प्रलोभन नहीं होता। एक नौकरशाह की हमेशा दिलचस्पी बजट बढ़ाने में होती है। अत: निस्कानेन का अभिमत है कि नौकरशाही में प्रतिस्पर्धा बढ़ाई जाए जिससे उत्तम किस्म की सार्वजनिक सेवा उपलब्ध करायी जा सके। नौकरशाही कार्यदक्षता बढ़ाने का उपचार निजी बाजार व्यवस्था में है जहाँ सार्वजनिक सेवाओं के लिए संरचना और प्रतिस्पर्धा विद्यमान है। सार्वजनिक सेवाओं की आपूर्ति के निजी क्षेत्रों की खोज करके नौकरशाही की एकाधिकार प्रवृत्ति पर अंकुश लगाया जा सकता है।

इसी पृष्ठभूमि में 1980 के दशक के अन्तिम वर्षों में लोक प्रशासन और अधिकारी तन्त्र के परम्परागत प्रतिमान की अपर्याप्तताओं के कारण **नवीन प्रबन्धकीय दृष्टिकोण** का उदय हुआ। इस प्रबन्धकीय दृष्टिकोण को अनेक नामों से सम्बोधित किया गया, जैसे 'मैनेजरियलिज्म' (Managerialism); 'न्यू पब्लिक मैनेजमेंट' (New Public Management); 'मार्केट-बेस्ड पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन' (Market based Public Administration) आदि।

रिचार्ड कॉमन के अनुसार, 'नवीन लोक प्रबन्ध' (New Public Management : NPM) वर्तमान व्यापक प्रशासनिक परिवर्तनों की व्याख्या हेतु बनाया गया शब्द है। यह एक लोकप्रिय अवधारणा है और **काइडन** के शब्दों में, 'यह एक बड़ी और निकम्मी सरकार की समस्याओं का आकर्षक सुझाव है, इसी में इसकी सफलता का रहस्य निहित है।' पोलिट ने इसके लिए 'प्रबन्धवाद' (Managerialism), **लैन एवं रोजनब्लूम** ने 'नवीन लोक प्रबन्ध' (NPM) तथा **ओसबोर्न** एवं **गैबलर** ने 'उद्यमी सरकार' (Entrepreneurial Government) शब्दों का प्रयोग किया है।

अवधारणा का विकास
(Evolution of the Concept)

पिछले वर्षों में यह देखा गया है कि लोक प्रशासन को 'लोक प्रबन्ध' (Public Management) के नाम से सम्बोधित करने की प्रवृत्ति पायी जाती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में 1970-80 के दशक में सार्वजनिक क्षेत्र के प्रबन्ध से सम्बन्धित अनेक लेख एवं पुस्तिकाएँ प्रकाशित हुईं। राष्ट्रपति **जिम्मी कार्टर** लोक सेवकों की प्रबन्धकीय तकनीक में सुधार हेतु विशेष चिंतित थे। उन्हीं के प्रयासों से केम्पबेल की संस्तुतियों के आधार पर अमेरिका में 1978 का सिविल सर्विस रिफोर्म अधिनियम पारित हुआ। केम्पबेल ने कहा कि लोक प्रशासन के सिद्धान्त एवं क्रियान्वयन दोनों में 'प्रबन्धकीय पुट' का अभाव पाया जाता है। इन्हीं दिनों नेशनल ऐसोसिएशन ऑफ स्कूल्स ऑफ पब्लिक अफेयर्स तथा ऐडमिनिस्ट्रेशन ने 274 कार्यक्रमों का सर्वेक्षण किया और 'पब्लिक मैनेजमेंट रिसर्च डायरेक्टरी' प्रकाशित की।

'लोक प्रबन्ध' दृष्टिकोण के विकास में **हारवर्ड कैनेडी स्कूल** का भी महत्त्वपूर्ण योगदान है। इसके संकाय सदस्यों ने सार्वजनिक क्षेत्र के लिए प्रबन्धकीय मामलों (Management cases for public sector) के विकास में गहरी रुचि ली। **बावर** एवं **क्रिश्चन्स** ने स्पष्ट कहा कि लोक प्रबन्ध परिप्रेक्ष्य लोक नीति अध्ययन एवं व्यावसायिक प्रबन्ध से भिन्न है (Public management focus is distinct from both public policy studies and business management)।

आगे चलकर उदारीकरण और बाजारोन्मुखी प्रबन्ध की अवधारणा का उदय हुआ और नए प्रकार के प्रबन्ध (New managerialism) की आवश्यकता महसूस की गई। उदारीकरण के दौर में इस बात पर जोर दिया जाने लगा कि लोक प्रशासकों को भी उद्यमियों द्वारा अपनायी जाने वाली तकनीकों में पारंगत होना चाहिए। अर्थशास्त्रियों ने लोक प्रशासन को एक बौद्धिक विषय बनाने के विचार की बड़ी आलोचना की। अर्थशास्त्रियों का दृष्टिकोण था कि किसी भी संगठन में मानव व्यवहार व्यक्तिगत स्वार्थ से प्रेरित रहता है। व्यक्तिगत स्वार्थ से आशय लाभ की इच्छा है और यह आर्थिक बाजार में होता है जहाँ प्रतिस्पर्धा है।

नवीन लोक प्रबन्धन (एनपीएम) जिसे बाजार-आधारित सार्वजनिक प्रशासन, प्रबन्धनवाद, सरकार का पुनर्विकास और अफसरशाही-पश्चात् मॉडल भी कहा जाता है। इसका विकास ब्रिटेन और अमेरिका में हुआ तथा बाद में इसका फैलाव अधिकांश समृद्ध उदार पश्चिमी देशों में घाना, मलेशिया, थाईलैण्ड और बांग्लादेश जैसे अनेक विकासशील देशों में भी हुआ। इसका प्रारम्भिक विकास परवर्ती 1970 के दशक और प्रारम्भिक 1980 के दशक के अपेक्षाकृत न्यूनतमवादी, गैर-हस्तक्षेपवादी राज्य विचारधारा में हुआ, किन्तु नवीन लोक प्रबन्ध के बुनियादी दृष्टिकोण को बाद में अनेक देशों द्वारा अपना लिया गया जो आवश्यक नहीं कि इस विचारधारा का पालन करते थे। नवीन लोक प्रबन्ध का उद्देश्य प्रबन्धन व्यावसायिकता को, राज्य की सक्रिय भूमिका और कल्याण लक्ष्यों का परित्याग किए बिना सरकारी क्षेत्रक तक लाना था। नवीन लोक प्रबन्ध के अन्तर्गत और अधिक किफायती तथा नागरिक केन्द्रिक राज्य की सम्भावना और समय की अत्यन्त जटिल चुनौतियों का सामना करने के लिए शासन क्षमता में पर्याप्त वृद्धि की सम्भावना भी विद्यमान है।

प्र.2. उत्तम शासन में आने वाली बाधाओं का वर्णन कीजिए।
Describe the obstacles in good governance.

उत्तर

उत्तम शासन में बाधाएँ
(Obstacles in Good Governance)

यद्यपि विधानमण्डल द्वारा बनाए गए कानून उत्तम और संगत हो सकते हैं, तथापि उन पर सरकारी कार्यकर्त्ताओं द्वारा प्राय: उचित रूप से अमल नहीं किया जाता। कभी-कभी उपलब्ध कराई जाने वाली संस्थागत पद्धति भी कमजोर और कुविचारित हो सकती है

TOUCH 'n PASS

और इस प्रकार उनमें न तो क्षमता होती है और न ही कानूनों को सच्ची भावना के साथ लागू करने के लिए संसाधन। इस सन्दर्भ में प्रधानमन्त्री ने कहा था—

"प्रभावी और कुशल संस्थान, सफल विकास और शासन प्रक्रिया का आधार है। संस्थापकों ने आवश्यक संस्थागत संरचना का निर्माण करने की परिकल्पना की थी, जिसके फलस्वरूप हम यहाँ तक पहुँचे हैं। हमें इस बात पर विचार करने की जरूरत है कि क्या यह संरचना आने वाले वर्षों के लिए पर्याप्त है; क्या कामकाज के पुराने तरीकों से तेजी से बदलते विश्व में भावी माँगों का समाधान हो सकता है; क्या विगत में अपनाई गई दक्षताओं और क्षमताओं की प्रासंगिकता समाप्त हो गई है। क्या इन प्रश्नों को पूछने और इनके उत्तरों से हम उन संस्थागत सुधारों का विनिर्धारण करने में समर्थ हो सकेंगे, जिनसे हमारे समय की जरूरतें पूरी हो सकती हैं।"

पद्धति प्राय : अत्यधिक केन्द्रीकरण की समस्याओं से पीड़ित है तथा नीतियाँ व कार्यवाही योजनाएँ नागरिकों की जरूरतें पूरा करने से बहुत दूर हैं। परिणाम यह है कि जो अपेक्षित हैं और जो उपलब्ध कराया जा रहा है, उसके बीच बेमेलपन है। कानूनों को लागू करने वाले कार्मिकों की अपर्याप्त क्षमता निर्माण की वजह से भी नीतियों और कानूनों का उचित ढंग से कार्यान्वयन नहीं हो पाता। इसके अतिरिक्त, अधिकारों और कर्त्तव्यों के बारे में जागरूकता की कमी और कुछेक नागरिकों की ओर से कानूनों के पालन के प्रति बेदर्दी दृष्टिकोण की वजह से भी उत्तम शासन में बाधाएँ पहुँचती हैं।

सिविल सेवकों की अभिवृत्तिमूलक समस्याएँ (Attitudinal Problem of Civil Servants)

इस बात की बढ़ती चिन्ता है कि प्रशासन सामान्यत: निष्ठुर, अशिथिलनीय, स्व: अनन्त और अन्दरूनी हो गया है। परिणामस्वरूप इनका रुख नागरिकों की जरूरतों के प्रति उदासीनतापूर्ण और असंवेदी हो गया है। इसकी और साथ ही सभी स्तरों पर शक्ति प्राप्त करने में अपार बेमेलपन की वजह से स्थिति और ज्यादा बिगड़ गई है। अन्तत: परिणाम यह है कि अधिकारीगण अपने आपको नागरिकों की सेवा करने की बजाय और अत्यन्त गरीबी, निरक्षरता आदि को देखते हुए, उन्हें अपनी दया का पात्र समझते हैं, प्राधिकारी के प्रति घोर अवमानना की परम्परा आज का मानदण्ड बन गया है।

जवाबदेही का अभाव (Lack of Accountability)

शासन में अकार्यकुशलता के लिए आमतौर पर बताया जाने वाला एक कारण पद्धति के अन्दर उनके कार्यों के लिए सिविल सेवाओं को जवावदेह बनाने की असमर्थता है। दोषी सरकारी सेवकों के विरुद्ध शायद ही अनुशासनात्मक कार्यवाही की जाती है और दण्ड का आरोपण तो और भी दुर्लभ है। इसका प्रमुख कारण यह है कि अधिकांश स्तरों पर प्राधिकार का जवाबदेही से परित्याग होता है, जिसकी वजह से वास्तविक और स्पष्ट बहानों की एक पद्धति कायम हो गई। अनुशासन के प्रति सामान्य निरुत्साह पैदा हुआ है। इसके अतिरिक्त, सिविल सेवकों के लिए प्रदत्त सुरक्षोपायों, जो सुविचारित थे, का प्राय: दुरुपयोग किया गया है। जवाबदेही के अभाव का एक अन्य कारण यह है कि सरकार के अन्दर निष्पादन आकलन पद्धतियाँ प्रभावी ढंग से संरचित नहीं हैं। पद्धति से कर्मचारियों में जो उदासीनता आई है उसकी वजह से कर्मचारियों द्वारा नागरिकों और उनकी शिकायतों के प्रति निरुत्साही अथवा उदासीनतापूर्ण अभिवृत्ति का अपनाया जाना है।

लालफीताशाही (Redtapism)

विश्वभर में नौकरशाहों द्वारा नियमों और प्रक्रियाओं का पालन किए जाने की उम्मीद की जाती है, जो वास्तव में उत्तम शासन के लिए महत्त्वपूर्ण हैं। तथापि, कभी-कभी ये नियम और प्रक्रियाएँ प्रारम्भ में ही कु-विचारित और बोझिल होती हैं और इसलिए इनसे कोई प्रयोजन सिद्ध नहीं होता। इसके साथ ही सरकारी सेवक कभी-कभी नियमों और प्रक्रियाओं में बहुत अधिक उलझ जाते हैं और इन नियमों को अपने आप में ही अन्त समझते हैं। प्रक्रियात्मक सुधारों पर बल देते हुए प्रधानमन्त्री डॉ. मनमोहन सिंह ने कहा था—

"प्राय: सरकार में सुधार का सर्वाधिक कठिन क्षेत्र प्रक्रिया और प्रक्रियात्मक सुधार का है। क्षमताओं और प्रौद्योगिकियों में कितनी ही मात्रा में निवेश से एक सीमा से अधिक निष्पादन और सेवा प्रदान करने में सुधार नहीं हो सकता, यदि हम पुरानी पद्धतियों और प्रक्रियाओं के ही गुलाम बने रहेंगे। कभी-कभी नीतिगत सुधार उपायों से, सरकारी प्रक्रियाओं में सुधार की प्रक्रिया में प्रगति न होने के कारण, वांछित परिणाम प्राप्त नहीं होते। आखिरकार, यही कारण है जिससे तथाकथित 'निरीक्षक राज' को बढ़ावा मिलता है। इसी वजह से सरकार के साथ आम नागरिक की अन्योन्यक्रिया बोझिल और भयावह बन जाती है। प्राय: यही भ्रष्टाचार का मूल कारण भी है। जब में व्यक्तियों अथवा उद्योगपतियों से मिलता हूँ, सरकार का यही पहलू है, जिसमें परिवर्तन की माँग की जाती है।"

नागरिकों के अधिकारों और कर्त्तव्यों के बारे में जागरूकता के निम्न स्तर (Low Levels of Awareness about the Rights and Duties of Citizens)

अपने अधिकारों के बारे में अपर्याप्त जागरूकता नागरिकों को दोषी सरकारी सेवकों को जवाबदेह ठहराने से रोकती है। इस प्रकार, नागरिकों द्वारा नियमों के अनुपालन के निम्न स्तर भी उत्तम शासन में एक बाधा का काम करते हैं; जब नागरिक अपने कर्त्तव्यों का पालन नहीं करते तो वे अन्य नागरिकों की आजादी और कर्त्तव्यों का उल्लंघन करते हैं। इस प्रकार, अधिकारों के सम्बन्ध में जागरूकता और कर्त्तव्यों का अनुपालन एक ही सिक्के के दो पहलू हैं। अपने अधिकारों और साथ ही, अपने कर्त्तव्यों के प्रति पूरी तरह से जानकार एक सतर्क नागरिक सम्भवत: यह सुनिश्चित करने का एक सर्वोत्तम उपाय है कि अधिकारीगण और साथ ही नागरिक भी अपने कर्त्तव्यों का प्रभावी और ईमानदारीपूर्वक निर्वहन करें।

कानूनों और नियमों का अप्रभावी कार्यान्वयन (Ineffective Implementation of Laws and Regulations)

देश में बहुत सारे कानून हैं, जिनका अधिनियमन भिन्न-भिन्न उद्देश्यों से किया गया है—सार्वजनिक व्यवस्था और सुरक्षा बनाए रखना, स्वच्छता और सफाई का अनुरक्षण, नागरिकों के अधिकारों का संरक्षण, कमजोर वर्गों को विशेष संरक्षण प्रदान करना आदि। इन कानूनों के प्रभावी कार्यान्वयन से एक ऐसा माहौल पैदा होता है, जिनसे सभी नागरिकों के कल्याण में सुधार होगा और इसके साथ ही प्रत्येक नागरिक को समाज के विकास के लिए सर्वोत्तम योगदान करने के लिए प्रोत्साहन प्राप्त होगा। दूसरी ओर, असन्तोषजनक कार्यान्वयन से नागरिकों को अत्यन्त कठिनाई हो सकती है और सरकारी तन्त्र में नागरिकों के विश्वास में भी कमी आ सकती है।

सुधारों की जरूरत (Need of Reforms)

शासन की गुणवत्ता को मापने के लिए अभी तक कोई एकीकृत सूचक विकसित नहीं हुआ है। ऐसे किसी सूचक के अभाव में, शासन के मानकों के बारे में केवल अप्रत्यक्ष निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं। तीव्र आर्थिक विकास, बढ़ती साक्षरता, सुधरे स्वास्थ्य सूचक आदि शासन मानकों में सुधारों की दिशा में संकेत देते हैं। इसके साथ ही, समाज के बड़े वर्ग के मस्तिष्क में सरकार की असन्तोषजनक छवि अकुशल और अप्रभावी प्रशासन का संकेत है। इन सभी से हमारी सरकारी प्रणाली में पर्याप्त रूप से सुधार करने की जरूरत का पता चलता है। प्रधानमन्त्री ने सिविल सेवा दिवस भाषण (2007) में टिप्पणी की थी—

"इसी सन्दर्भ में 'सरकार का सुधार' प्रासंगिक बन जाता है। 'प्रशासनिक सुधार' एक ऐसा शब्द है जिसका प्रयोग बहुत-सी बातें कहने के लिए किया गया है। कुछ के द्वारा इसका उपयोग किसी भी प्रकार की सरकारी समस्याओं से निपटने के लिए किसी भी प्रकार के परिवर्तन के लिए किया गया है। कुछ 'प्रशासनिक सुधार' को मात्र रूप से 'सरकारी कार्य को बेहतर बनाने' के लिए करते हैं। अन्य वस्तुत: सुधार को 'कम सरकारी' समझते हैं। मैं सरकार में सुधार को नागरिकों को सभी सरकारी कार्य-कलापों और समस्याओं के लिए तथा आम जनता की समस्याओं का प्रभावी ढंग से समाधान करने के लिए सरकार के पुनर्गठन के लिए केन्द्रबिन्दु बनाने का एक साधन समझता हूँ।"

प्र.3. उत्तम अधिशासन के लिए आवश्यक पूर्व शर्तों का विवरण दीजिए।
Give the details of necessary pre-conditions for good governance.

उत्तर

उत्तम अधिशासन के लिए आवश्यक पूर्व-शर्तें (Necessary Pre-conditions for Good Governance)

उत्तम अधिशासन की बाधाओं के एक विश्लेषण से पता चलता है कि अनेक पूर्व-शर्तें हैं जिन्हें पूरा किया जाना चाहिए ताकि शासन को नागरिक-केन्द्रिक बनाया जा सके। कुछ पूर्व-शर्तें निम्नलिखित हैं—

(क) ठोस कानूनी संरचना।
(ख) कानूनों के उचित कार्यान्वयन और उनके प्रभावी कार्यकरण हेतु जोरदार संस्थागत पद्धति।
(ग) इन संस्थानों में कार्यरत सक्षम कार्मिक और ठोस कार्मिक प्रबन्धन नीतियाँ।
(घ) विकेन्द्रीकरण, प्रत्यायन और जवाबदेही के सम्बन्ध में सही नीतियाँ।

ठोस कानूनी संरचना (Solid Legal Structure)

एक दृढ़ कानूनी संरचना किसी भी व्यवस्थित समाज के लिए एक पूर्वापेक्षा है। संविधान, हमारी कानूनी संरचना का एक महत्त्वपूर्ण आधार है। संविधान में निहित उद्देश्यों को और बढ़ावा देने के उद्देश्य से संसद ने बड़ी संख्या में कानूनों का अधिनियमन किया है। एक गतिशील सोसायटी के लिए विद्यमान कानूनों को सतत रूप से अद्यतन बनाने और उभरती जरूरतों और चुनौतियों का सामना करने के लिए नए कानूनों का अधिनियमन करने की जरूरत है ताकि नागरिकों के कल्याण, संरक्षण और विकास सम्बन्धी

TOUCH 'n PASS

जरूरतों को पूरा किया जा सके। वस्तुत: विधि आयोग को विद्यमान कानूनों की आज के समय की जरूरतों और आवश्यकताओं की संगतता सुनिश्चित करने की दृष्टि से जाँच करने की जिम्मेदारी सौंपी गई है। इस सन्दर्भ में आयोग ने, शासन की एक पारदर्शी, जवावदेह और नागरिक-केन्द्रिक पद्धति प्रोत्साहित करने के व्यापक अधिदेश के प्रति संगत अनेक कानूनों की जाँच और विश्लेषण भी आयोजित किया है।

कानून का शासन कायम करने के लिए जोरदार संस्थागत पद्धति (Vigorous Institutional Approach to Upholding the Rule of Law)

देश ने पिछले वर्षों के दौरान यह सुनिश्चित करने के लिए कि कानून का शासन कायम हो और हमारे नागरिकों के अधिकार सुरक्षित रहें तथा मानव प्रतिष्ठा बनी रहे, दृढ़ और प्रभावी संस्थागत पद्धतियाँ कायम और संधारित की गई हैं। इनमें से कुछेक पद्धतियाँ हमारे संविधान में स्थापित की गई हैं तथा अन्य संविधियों और कार्यकारी आदेशों के माध्यम से कायम की गई हैं।

सक्षम और समर्पित कार्यबल (Competent and Dedicated Workforce)

एक दृढ़ कानूनी पद्धति और जोरदार संस्थागत पद्धति को यह सुनिश्चित करने की सक्षम और अभिप्रेरित कार्मिक पद्धति का संचालन करें, समर्थित किए जाने की जरूरत है जिससे कि एक कम्पायमान नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन उपलब्ध हो सके।

विकेन्द्रीकरण, प्रत्यायन और जवाबदेही (Decentralization, Accreditation and Accountability)

अपनी छठी रिपोर्ट में स्थानीय शासन विषय की जाँच करते समय द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने निम्न प्रकार उल्लेख किया है—

"सहायिकता का एक प्रमुख विचार यह है कि प्रजातन्त्र में प्रभुसत्तासम्पन्न और लाभार्थियों के रूप में नागरिक अन्तिम निर्णय निर्माता है। नागरिक, राज्य द्वारा प्रदत्त सभी सेवाओं के उपभोक्ता भी हैं। नागरिक-प्रभुता-सम्पन्न-उपभोक्ता को, यथा व्यवहार्य प्राधिकार के रूप में इस्तेमाल करना चाहिए और शेष कार्यों को ऊपर की ओर प्रत्यायित करने चाहिए जिनके लिए बड़े पैमाने पर अर्थव्यवस्था, प्रौद्योगिकीय और प्रबन्धकीय क्षमता अथवा सामूहिक सुविधाओं की जरूरत है।"

"ऑक्सफोर्ड शब्दकोश में सहायिकता की परिभाषा "एक ऐसे सिद्धान्त के रूप में की गई है कि एक केन्द्रीय प्राधिकारी का कार्य सहायक होना चाहिए जो केवल ऐसे कार्य निष्पादित करे जिन्हें मात्र स्थानीय स्तर पर निष्पादित नहीं किया जा सकता।"

"सहायिकता के सिद्धान्त के अन्तर्गत निर्धारित है—सभी कार्य सम्भव अधिशासन के लघुतम यूनिट पर नागरिक के निकटतम आयोजित किए जाने चाहिए और ऊपर की ओर केवल तभी प्रत्यापित किए जाने चाहिए जबकि स्थानीय यूनिट कार्य निष्पादित नहीं कर सकता। नागरिक उन कार्यों को समुदाय को प्रत्यायित करते हैं जिन्हें वे खुद निष्पादित नहीं कर सकते, ऐसे कार्य जिन्हें समुदाय निष्पादित नहीं कर सकता, लघुतम प्रणाली में स्थानीय शासन को सौंपे जाते हैं और राज्यों से संघ को। इस स्कीम के अन्तर्गत नागरिक और समुदाय शासन के केन्द्र हैं। पारम्परिक पदक्रम के स्थान पर सरकार के सदैव संवर्धित सर्किल होंगे तथा प्रत्यायन बाह्य होता है जो जरूरत पर आधारित है।"

आधुनिक प्रौद्योगिकी अपना ई-शासन (Modern Technology Drives E-Governance)

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने अपनी ग्यारहवीं रिपोर्ट में भारत में ई-शासन पहलों के विभिन्न पहलुओं की जाँच की है। आयोग ने इस बात पर बल दिया है कि ई-शासन परियोजनाओं में भी नागरिकों और सरकार के बीच अन्योन्यक्रिया को बदलने के लिए नागरिकों को एक केन्द्र-बिन्दु मानते हुए तथा आईटी क्रान्ति द्वारा उपलब्ध कराए गए प्रौद्योगिकीय साधनों का उपयोग करके, शासन सुधारों पर बल देना होगा।

पारदर्शिता और सूचना का अधिकार (Transparency and Right to Information)

पारदर्शिता और सूचना का अधिकार, उत्तम शासन के लिए एक पूर्व-शर्त है। सूचना की सुलभता नागरिकों को सार्वजनिक नीतियों और कार्यक्रमों के बारे में जानकारी प्राप्त करने के लिए सशक्त बनाता है। इस प्रकार सरकार को और अधिक जवावदेह बनाता है और भागीदारीपूर्ण प्रजातन्त्र को सुदृढ़ बनाने में और नागरिक-केन्द्रिक शासन में सहायता प्रदान करता है। इससे नागरिकों को सरकार की नीतियों के बारे में अपने आपको अवगत रखने में जो अधिकार उन्हें प्राप्त होते हैं तथा सरकार से सेवा के रूप में उन्हें किस बात की उम्मीद करनी चाहिए, समर्थ बनाता है। इन पहलुओं पर, 'सूचना का अधिकार' पर अपनी पहली रिपोर्ट में द्वितीय

TOUCH 'n' PASS

प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा विस्तारपूर्वक विचार किया गया है। इस रिपोर्ट में आयोग ने 'सूचना का अधिकार अधिनियम' के विभिन्न पहलुओं के सम्बन्ध में विस्तृत सिफारिशें की हैं और बहुत से उपाय सुझाए हैं जिनमें कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में परिवर्तन, सूचना आयुक्तों की प्रणाली को सुदृढ़ करने के लिए उपाय, सूचना का अधिकार अधिनियम के कार्यान्वयन को सुकर बनाने के लिए क्षमता निर्माण और जागरूकता सृजन की जरूरत आदि सम्मिलित हैं।

जवाबदेही (Accountability)

'कार्मिक प्रशासन का पुनर्गठन' पर अपनी दसवीं रिपोर्ट में द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने निम्न प्रकार टिप्पणी की थी—
"जवाबदेही का अर्थ उत्तरदायित्व भी है, अर्थात् सरकारी अधिकारियों से पूछे गए प्रश्नों का उन्हें उत्तर देना है। दो प्रकार के प्रश्न पूछे जाते हैं। आरटीआई अधिनियम के अन्तर्गत एक किस्म के प्रश्न के अन्तर्गत सूचना/डाटा की माँग की जा सकती है तथा इसके अन्तर्गत सूचना का एकतरफा पारेषण सम्मिलित है। इससे पारदर्शिता को और कुछ कम मात्रा में सरकार की जवाबदेही को बढ़ावा मिलता है। दूसरी किस्म के प्रश्न के अन्तर्गत न केवल यह कि क्या किया गया, बल्कि क्यों किया गया, पूछा जा सकता है और इसलिए इसके अन्तर्गत जानकारी का परामर्शी दो-तरफा प्रवाह सम्मिलित है जिसके अन्तर्गत नागरिक सरकारी विभागों के कार्यकरण और सार्वजनिक एजेंसियों की सेवा सुपुर्दगी के सम्बन्ध में फीडबैक उपलब्ध कराते हैं। ऐसी पद्धतियों के अन्तर्गत सम्मिलित हैं—नागरिक चार्टर, सेवा सुपुर्दगी सर्वेक्षण, सामाजिक ऑडिट, नागरिकों की रिपोर्ट और आउटकम सर्वेक्षण।"

आउटकमों पर बल : आकलन और मानीटरन (Emphasis on Outcomes : Assessment and Monitoring)

मानीटरन और आकलन, प्रत्येक संगठन में महत्त्वपूर्ण प्रबन्धकीय कार्य हैं। सरकारी संगठनों में, इन कार्यों का कार्यबल की दृष्टि से उनके बड़े आकार और साथ ही उनकी व्यापक पहुँच के कारण, विशेष महत्त्व है। कानूनों, नीतियों और मार्गनिर्देशों की सफलता-जिनका कार्यान्वयन बड़ी संख्या में क्षेत्र संगठन द्वारा किया जाता है-उनके प्रभावी प्रशासन पर निर्भर है। इसके लिए सतत मानीटरन और आकलन जरूरी है।

शिकायत समाधान तन्त्र (Complaint Solution System)

भारत जैसे कल्याण राज्य में, नागरिकों की विस्तृत रूपों में सरकार के साथ एक सेवा प्रदाता के रूप में, सामाजिक और भौतिक अवस्थापना आदि के रूप में अनेक प्रकार की अन्योन्यक्रियाएँ होती हैं। कभी-कभी आन्तरिक अकार्यकुशलताओं के कारण कार्य अधिक जटिल हो जाता है तथा कभी-कभी सरकारी एजेंसी के सर्वोत्तम प्रयासों के बावजूद बाह्य बाधाएँ उन्हें नागरिकों की आकांक्षाओं को पूरा करने से रोकती हैं। उन नागरिकों की शिकायतों का समाधान करना, जिनकी आकांक्षाओं की पूर्ति नहीं हुई है, प्रमुख रूप से सम्बन्धित सरकारी एजेंसी का कार्य है, यद्यपि प्राय: सीमित कार्यक्षेत्र वाली बाह्य जवावदेही पद्धतियाँ विद्यमान रहती हैं।

सक्रिय नागरिक भागीदारी-सूचना, प्रसार, पद्धतियाँ, लक्ष्य समूह परामर्श (Active Citizen Participation-Information, Dissemination, Methods, Target Group Counseling)

नागरिक केन्द्रिक प्रशासन को बढ़ावा देने का अर्थ नागरिकों को शिकायत प्रक्रिया में हिस्सेदारी उपलब्ध कराना है। जैसा कि द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने 'स्थानीय शासन' पर अपनी छटी रिपोर्ट में नोट किया है, स्थानीय समुदाय स्तर पर लाभार्थी के रूप में नागरिक सीधे ही निर्णय निर्माण में भाग ले सकते हैं। यह कहा गया था कि ग्राम सभा जैसे संस्थानों के अतिरिक्त, नागरिक भागीदारी को, विशिष्ट सार्वजनिक सेवाएँ प्रदान करने में विनिर्धारण योग्य लाभार्थियों का पता लगाकर, बढ़ावा दिया जा सकता है। आयोग ने यह भी कहा है कि लाभार्थी समूहों और स्थानीय शासनों के सशक्तिकरण को एक सतत प्रक्रिया के रूप में, न कि दोनों के बीच एक विवाद के कारण के रूप में देखा जाना चाहिए। इसके स्थान पर स्थानीय शासनों के साथ समन्वयन हेतु पद्धतियों के साथ लाभार्थियों का सशक्तिकरण एक प्रमुख सिद्धान्त है जिसका पालन किया जाना चाहिए।

प्रक्रिया सरलीकरण (Simplification Process)

जैसा कि द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने 'शासन में नैतिकता' पर अपनी रिपोर्ट में नोट किया था, एकल खिड़की दृष्टिकोण अपनाने, पदक्रम सम्बन्धी प्रणालियों को न्यूनतम करने, विद्यमान विभागीय नियमावलियों और संहिताओं आदि को अद्यतन और सरल बनाने पर बल देते हुए कारोबार को सरल बनाने को प्रशासनिक सुधारों का केन्द्र-बिन्दु बनाए जाने की जरूरत है। आयोग ने इस मुद्दे की 'ई-शासन' पर अपनी ग्यारहवीं रिपोर्ट में और आगे जाँच की, जिसमें इसने सरकारी फार्मों, प्रक्रियाओं और संरचनाओं को फिर से तैयार करने के अन्ततः उद्देश्य से, जिससे उन्हें प्रक्रियात्मक संस्थागत और कानूनी परिवर्तनों के समर्थन से ई-शासन के अनुकूल बनाया जा सके।

बहुविकल्पीय प्रश्न

प्र.1. नवीन लोक प्रशासन का पिता किसे कहा जाता है?
(क) डिवाइड वाल्डो (ख) फ्रैंक मेरी नौ (ग) गुड्डू विल्सन (घ) हर्बर्ट साइमन
उत्तर (क) डिवाइड वाल्डो

प्र.2. निम्न घटनाओं को कलाक्रम में व्यवस्थित करें–
(1) हनी रिपोर्ट (2) फिलोडेल्फिया सम्मेलन
(3) प्रथम मीनो ब्रुक सम्मलेन (4) द्वितीय मीनो ब्रुक सम्मेलन
(क) 2, 1, 3, 4 (ख) 3, 4, 2, 1 (ग) 1, 2, 3, 4 (घ) 3, 2, 1, 4
उत्तर (ग) 1, 2, 3, 4

प्र.3. नवीन लोक प्रशासन की कौन-सी विशेषता नहीं है–
(क) यह तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन पर बल देता है
(ख) लोक प्रशासन को एक स्वतंत्र विषय के रूप में मान्यता देता है
(ग) यह केवल औपचारिक तत्त्वों के अध्ययन पर बल देता है
(घ) यह अनुसंधान व परिवर्तन को मान्यता देता है
उत्तर (ग) यह केवल औपचारिक तत्त्वों के अध्ययन पर बल देता है।

प्र.4. नवीन लोक प्रशासन का सर्वप्रथम प्रयोग किन की पुस्तक में किया गया है?
(क) वाल्डो की पुस्तक (ख) फ्रैंक मेरी नौ (ग) ज्योंर्ज फ्रेंडरिकसन (घ) एल०डी० व्हाइट
उत्तर (ख) फ्रैंक मेरी नौ

प्र.5. मीनो ब्रुक सम्मेलन कौन-से सन् में नहीं हुआ?
(क) 1968 (ख) 1988 (ग) 1998 (घ) 2008
उत्तर (ग) 1998

प्र.6. नवीन लोक प्रशासन की प्रमुख विशेषता थी–
(1) प्रासंगिकता (2) मूल्य (3) सामाजिक समता
(4) परिवर्तन (5) राजनीति-प्रशसन द्विभाजन पर बल
(क) 1, 2 & 4 (ख) 2, 3 & 5 (ग) उपर्युक्त सभी (घ) 1, 2, 3 & 4
उत्तर (घ) 1, 2, 3 & 4

प्र.7. भारतीय लोक प्रशासन संस्थान कहाँ स्थित है?
(क) हैदराबाद (ख) नागपुर (ग) नई दिल्ली (घ) मुम्बई
उत्तर (ग) नई दिल्ली

प्र.8. हनी प्रतिवेदन के बारे में सत्य कथन का चयन करें–
(क) हनी दल प्रोफेसर हनी की अध्यक्षता में 1967 में गणित किया गया।
(ख) इसने लोक सेवा सम्बन्धी राष्ट्रीय आयोग की स्थापना पर बल दिया।
(ग) लोक प्रशासन विषय में स्नातकोत्तर उपाधि वाले छात्रों को छात्रवृत्ति की व्यवस्था की जाए इस पर भी बल दिया।
(घ) उपरोक्त सभी सत्य
उत्तर (घ) उपरोक्त सभी सत्य

प्र.9. नवीन लोक प्रशासन का नारा था–
(क) नैतिकता, प्रतिबद्धता व सामाजिक उपयोगिता (ख) मूल्य शून्यता, तटस्था व कार्यकुशलता
(ग) नैतिकता व वैज्ञानिकता (घ) लोक प्रशासन में विज्ञान का भविष्य
उत्तर (क) नैतिकता, प्रतिबद्धता व सामाजिक उपयोगिता

TOUCH 'n' PASS

प्र.10. ''लोक प्रशासन कहाँ और कैसे से सम्बन्धित है'' किसका कथन है?
(क) गुलिक (ख) गुडनाऊ (ग) डिमाक (घ) विल्सन
उत्तर (ग) डिमाक

प्र.11. निम्नलिखित में से किस काल को लोक प्रशासन सिद्धांतों का स्वर्ण काल कहा जाता है?
(क) 1987 से 1926 तक (ख) 1938 से 1947 तक
(ग) 1927 से 1937 तक (घ) 1948 से 1970 तक
उत्तर (ग) 1927 से 1937 तक

प्र.12. ''उथल-पुथल के काल में लोक प्रशासन'' किसकी रचना है?
(क) डावल्ड वाल्डो (ख) हर्बर्ट साइमन
(ग) लूथर गुलिक (घ) जेसी चार्ल्स वर्थ
उत्तर (क) डावल्ड वाल्डो

प्र.13. लूथर गुलिक द्वारा वकालत किए गए विभागीकरण के 4P's सिद्धान्त है–
(क) उद्देश्य, प्रक्रिया, योजना, स्थान (ख) स्थान, व्यक्ति, कार्यक्रम, प्रक्रिया
(ग) उद्देश्य, प्रक्रिया, स्थान, कार्यक्रम (घ) उद्देश्य, प्रक्रिया, व्यक्ति, स्थान
उत्तर (घ) उद्देश्य, प्रक्रिया, व्यक्ति, स्थान

प्र.14. पदानुक्रम में 'स्केलर' शब्द का अर्थ है–
(क) चरण (ख) सीढ़ी (ग) स्थिति (घ) प्रक्रिया
उत्तर (ख) सीढ़ी

प्र.15. एक सेल्स मैनेजर द्वारा अपने सेल्समैन को प्राधिकरण का प्रत्यायोजन इसका एक उदाहरण है–
(क) ऊर्ध्व प्रतिनिधि मंडल (ख) साइडवर्ड प्रतिनिधिमंडल
(ग) डाउनवर्ड प्रतिनिधिमंडल (घ) इनमें से कोई नहीं
उत्तर (ग) डाउनवर्ड प्रतिनिधिमंडल

प्र.16. प्रशासन पर नागरिकों के नियंत्रण का सबसे प्रभावी साधन है–
(क) चुनाव (ख) दबाव समूह
(ग) सलाहकार समितियाँ (घ) जनमत
उत्तर (क) चुनाव

प्र.17. नवीन लोक प्रशासन का अत्याधिक बल है–
(क) कार्यकुशलता पर (ख) उत्तरदायित्व पर (ग) मूल्य-निरपेक्षता पर (घ) सामाजिक समता पर
उत्तर (घ) सामाजिक समता पर

प्र.18. ''पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इन ए टाइम ऑफ टरबुलेन्स'' पुस्तक के लेखक है–
(क) ड्वाइड वाल्डो (ख) विल्सन (ग) फ्रेक जे० गुडनो (घ) स्मिथ
उत्तर (क) ड्वाइड वाल्डो

प्र.19. वाईडनर ने विकास प्रशासन को किस रूप में परिभाषित किया है?
(क) लक्ष्य अभिमुखी (ख) परिवर्तनशील
(ग) (क) और (ख) दोनों (घ) परिवर्तन अभिमुखी
उत्तर (ग) (क) और (ख) दोनों

प्र.20. नौकरशाही सत्तावाद के प्रकार है?
(क) सैनिक शासन (ख) फासीवाद (ग) साम्यवाद (घ) निरकुंशवाद
उत्तर (घ) निरकुंशवाद

TOUCH 'n' PASS

प्र.21. सूची-I को सूची-II से मिलान करें–

सूची I	सूची II
(a) प्रोबलम्स ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन	1. हेनरी फेयोल
(b) प्रिंसेपल ऑफ मैनेजमेंट	2. हरबर्ट साइमन
(c) फंक्शन ऑफ एक्जिक्यूटिव	3. मोरेरिटन मार्क्स
(d) एलिमेष्ट्रा ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन	4. वेस्टर बनाई

कूट : A B C D

(क) 2 1 4 3 (ख) 1 2 3 4 (ग) 2 3 4 1 (घ) 3 4 1 2

उत्तर (क) 2 1 4 3

प्र.22. प्रशासन का अर्थ है–

(क) सरकार चलाना (ख) राज-काज चलाना

(ग) उत्कृष्ट रीति से शासन करना (घ) जनता का मालिक

उत्तर (ग) उत्कृष्ट रीति से शासन करना

प्र.23. नवीन लोक प्रशासन ..... है–

(क) नैतिकता पर आधारित (ख) मूल्यों पर आधारित

(ग) व्यवस्था का सिद्धान्त (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं

उत्तर (ख) मूल्यों पर आधारित

प्र.24. एच० जार्ज फ्रेडरिकन की कृति *'न्यू पब्लिक एडमिनिस्ट्रेस'* कब प्रकाशित हुई?

(क) 1960 (ख) 1980 (ग) 1990 (घ) 1950

उत्तर (ख) 1980

प्र.25. प्रासंगिकता, मूल्य, सामाजिक समता, परिवर्तन नवीन लोक प्रशासन के .....

(क) लक्ष्य है (ख) महत्त्व है (ग) लाभ है (घ) ये सभी

उत्तर (घ) ये सभी

प्र.26. लोक प्रशासन के अध्ययन क्षेत्र में नए विचारों का सूत्रपात कब हुआ?

(क) 1958 के बाद (ख) 1857 के बाद (ग) 1868 के बाद (घ) 1958 के बाद

उत्तर (ग) 1868 के बाद

प्र.27. ब्यूरोक्रेसी एण्ड रिप्रजेण्टिव गवर्नमेण्ट में नौकरशाही की कटु आलोचना की गई है यह किसकी कृति है–

(क) एण्टोनी डाउन्स (ख) गोरडन टुलाक (ग) विलियम निस्कानेन (घ) मार्गरिट थैचर

उत्तर (ग) विलियम निस्कानेन

प्र.28. नवीन लोक प्रबन्ध तीन E's क्या है?

(क) Effectiveness, Efficiency, Economy (ख) Energy, Elasticity, Efficiency

(ग) Establitiment, Efficiency, Economy (घ) None of the above

उत्तर (क) Effectiveness, Efficiency, Economy

TOUCH 'n PASS

❑

UNIT-VII

विकास एवं तुलनात्मक प्रशासन
Development and Comparative Administration

खण्ड-अ अतिलघु उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. विकास प्रशासन को परिभाषित कीजिए।
Define development administration.

उत्तर **विकास प्रशासन** से अभिप्राय है—विकास कार्यक्रमों का प्रशासन। **रिग्स** के अनुसार, विकास प्रशासन के दो महत्त्वपूर्ण आयाम हैं। पहला, यह उस प्रक्रिया से जुड़ा हुआ है जिसके द्वारा लोक प्रशासन प्रणाली समाज में सामाजिक–आर्थिक तथा राजनीतिक परिवर्तनों का संचालन करती है। दूसरा, यह प्रशासनिक प्रणाली के भीतरी परिवर्तन की गति का अध्ययन करता है। अर्थात् इसमें प्रशासनिक क्षमताओं को मजबूत करने का भाव शामिल रहता है। पहला आयाम **विकास के प्रशासन** से तथा दूसरा आयाम **प्रशासनिक विकास** की प्रक्रिया से सम्बद्ध है।

प्र.2. प्रशासनिक विकास से आप क्या समझते हैं?
What do you understand by administrative development?

उत्तर **'प्रशासनिक विकास'** विकास प्रशासन का एक अनिवार्य परिणाम है। प्रशासनिक विकास का अर्थ है निर्धारित प्रगतिशील नवीनतापरक लक्ष्य प्राप्त करने के लिए प्रशासनिक तन्त्र की सामर्थ्य और क्षमता बढ़ाना। यह प्रक्रिया प्रशासनिक सुधार, प्रशासनिक प्रक्रिया के आधुनिकीकरण, प्रशासकों की मनोवृत्ति, आस्था और आचरण के वास्तविक बदलाव लाने पर निर्भर करती है।

प्र.3. तुलनात्मक प्रशासनिक अध्ययन के प्रयोजन बताइए।
State the purpose of comparative administrative study.

उत्तर तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन के निम्नलिखित प्रयोजन कहे जा सकते हैं—

1. किसी विशिष्ट प्रशासनिक प्रणाली अथवा प्रणाली समूहों की विशिष्टताओं का अध्ययन;
2. प्रशासनिक व्यवहार में संकर–सांस्कृतिक और संकर–राष्ट्रीय भिन्नताओं के लिए उत्तरदायी घटकों की व्याख्या करना;
3. किसी विशिष्ट पारिस्थितिक विन्यास में विशिष्ट प्रशासनिक रूपों की सफलताओं एवं असफलताओं के कारणों की जाँच–पड़ताल करना; एवं
4. प्रशासनिक सुधारों की कार्य नीति को समझना।

प्र.4. तुलनात्मक लोक प्रशासन से आप क्या समझते हैं?
What do you understand by comparative public administration?

उत्तर तुलनात्मक लोक प्रशासन से तात्पर्य है दो या दो से अधिक देशों, प्रान्तों, क्षेत्रों या स्थानों की लोक प्रशासनिक व्यवस्थाओं का अध्ययन तुलनात्मक रूप से किया जाये। प्रवृति विकासशील देशों की प्रशासनिक, सामाजिक, आर्थिक व्यवस्थाओं का अध्ययन करना है।

प्र.5. विकास लोक प्रशासन से आप क्या समझते हैं?
What do you understand by development public administration?

उत्तर विकास प्रशासन (Development Administration) का अर्थ विकास से सम्बन्धित प्रशासन से लिया जाता है। यह सरकार द्वारा योजनाबद्ध तरीके से राष्ट्र की अर्थव्यवस्था मे परिमाणात्मक एवं बदलाव लाने की दिशा में एक प्रयास है। यह सरकार की उस हर एक गतिविधि का नाम है, जिसमें जन–कल्याण या राष्ट्रीय विकास निहित है।

TOUCH 'n PASS

प्र.6. विकास प्रशासन के उद्देश्य क्या हैं?

What is the objectives of development administration?

उत्तर विकास प्रशासन का मुख्य लक्ष्य एक बेहतर सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक वातावरण बनाना है। अर्थात यह सामाजिक-आर्थिक परिवर्तन और राष्ट्र-निर्माण से सम्बन्धित है। यह राष्ट्र के विकास से सम्बन्धित प्रशासनिक कार्यों के परिणामों पर केंद्रित है।

प्र.7. तुलनात्मक लोक प्रशासन की विशेषता क्या हैं?

What are the characteristics of comparative public administration?

उत्तर तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययनों में संकीर्णताओं को समाप्त कर लोक प्रशासन को विशाल, गहन तथा उपयोगी व लोकप्रिय बनाना है। भिन्न-भिन्न देशों की सामाजिक, आर्थिक, भौगोलिक, सांस्कृतिक स्थितियों में अन्तर होने से उनकी प्रशासकीय व्यवस्था में भी अन्तर होता है।

प्र.8. तुलनात्मक लोक प्रशासन की समस्याएँ क्या हैं?

What are the problems of comparative public administration?

उत्तर तुलनात्मक लोक प्रशासन में लोक प्रशासन प्रणालियों और सिद्धांतों के आलोचनात्मक और वस्तुनिष्ठ विश्लेषण के लिए मॉडल का अभाव है। इसमें निजी और सार्वजनिक हितों के बीच टकराव को हल करने के लिए लचीले तंत्र का अभाव है।

प्र.9. तुलनात्मक लोक प्रशासन के विकास में किसने योगदान दिया?

Who had contributed to the development of comparative public administration?

उत्तर तुलनात्मक लोक प्रशासन और तुलनात्मक प्रशासन समूह में बढ़ती रुचि के लिए शीत युद्ध काफी हद तक जिम्मेदार था। सामान्य रूप से अमेरिकी प्रशासनिक प्रणाली और विशेष रूप से फोर्ड फाउंडेशन तुलनात्मक प्रशासनिक प्रणाली में नए सिरे से दिलचस्पी के लिए जिम्मेदार थे।

खण्ड-ब लघु उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. विकास प्रशासन के तत्त्व अथवा लक्षणों का उल्लेख कीजिए।

Explain the features of development administration.

उत्तर

विकास प्रशासन के तत्त्व अथवा लक्षण
(Features of Development Administration)

'विकास प्रशासन' की संकल्पना को समझने के लिए उसके प्रमुख तत्त्व या लक्षण समझना आवश्यक है जो निम्नलिखित हैं—

1. **परिवर्तन-उन्मुखी** (Charge Oriented)—विकास प्रशासन परिवर्तन-उन्मुखी प्रशासन है। परिवर्तन का अर्थ है किसी व्यवस्था का एक स्थिति से दूसरी स्थिति की ओर गतिमान होना। विकास का प्रशासनिक तन्त्र निश्चल और गतिहीन न होकर परिवर्तनशील होता है।
2. **लक्ष्य-उन्मुखी** (Target Oriented)—विकास प्रशासन का केन्द्रण अधिक व्यवस्थित ढंग से लक्ष्यों की प्राप्ति पर है। **वाईडनर** के अनुसार, विकास प्रशासन 'लक्ष्य-अभिमुखी' प्रशासन है। ये सभी लक्ष्य स्वभावत: प्रगतिशील और आगे की ओर ले जाने वाले होते हैं।
3. **प्रगतिशीलता** (Progressiveness)—लक्ष्यों की प्रगतिशीलता भी विकास प्रशासन का एक प्रमुख तत्त्व है। प्रगतिशीलता से अभिप्राय है कि शासन कार्यों में लोगों की अधिक-से-अधिक भागीदारी अर्थात् विकास के प्रशासनिक तन्त्र से यह अपेक्षा की जाती है कि वह ऐसी परिस्थितियाँ पैदा करे जो विकास प्रक्रिया में लोगों को अधिक सहभागी बनाने में सहायक हों।
4. **नियोजन** (Planning)—पाइ पानिन्दीकर विकास प्रशासन को 'नियोजित परिवर्तन' के प्रशासन के रूप में देखते हैं। एक निश्चित अवधि में कुछ सुनिश्चित लक्ष्यों को प्राप्त करने के कार्यक्रम के रूप में नियोजन समय तथा विकास की सम्पूर्ण प्रक्रिया को प्रभावी बनाने वाले साधनों के अधिकतम सम्भव उपयोग में सहायक होता है। अत: अधिकांश विकासशील देशों ने सामाजिक-आर्थिक नियोजन को विकास की रणनीति के रूप में अपनाया है।

TOUCH 'n PASS

5. **नवाचार** (Innovation)—विकास से सम्बन्धित विविध समस्याओं के समाधान के लिए विकास प्रशासन का तरीका परम्पराजनित अथवा सिद्धान्तवादिता से बंधा हुआ नहीं होता। इसके बजाय वह नए ढाँचों, पद्धतियों, कार्यक्रमों को अपनाने पर बल देता है। भारत में डी०आर०डी०ए०, सी०ए०डी०, जैसे कार्यक्रम इन नवाचारों के परिचायक हैं।
6. **प्रशासन-तन्त्र में लचीलापन** (Elasticity in administ ration)—परम्परागत प्रशासन-तन्त्र नौकरशाही पर आधारित था जबकि विकास प्रशासन में प्रशासन-तन्त्र को राजनीतिज्ञों तथा स्वयंसेवी संस्थाओं के साथ मिल-जुलकर कार्य करना होता है। प्रशासन नियमों के जाल में ही बचा नहीं रहता, अपितु विशिष्ट परिस्थितियों में प्रशासन को स्वविवेक से नियम लागू करने की स्वायत्तता होती है।
7. **सहभागिता** (Participation)—विकास प्रशासन में विकास कार्यक्रम बनाने और उन्हें क्रियान्वित करने में लोगों का सहभागी होना निहित है। भारत में पंचायती राज संस्थाओं के माध्यम से लोगों की विकास कार्यों में सहभागिता को प्रेरित किया जा रहा है। वस्तुत: विकास का प्रशासनिक तन्त्र कार्य व अधिकार सौंपने तथा सलाह-मशविरा लेने की रणनीति का प्रभावी ढंग से उपयोग करता है और इस प्रकार विषय को 'आधार' (Grassroot) उन्मुखी बनाता है।
8. **लाभ-भोगी अभिमुखीकरण** (Profit user orientation)—विकास प्रशासन का प्रशासनिक तन्त्र लाभ-भोगी अभिमुखी प्रशासन है। इसका उद्देश्य उन्हीं लोगों को अपनी सेवाओं और उत्पादन का अधिकतम लाभ पहुँचाना है जिनके लिए संगठन बनाए जाते हैं। यह अपने लाभ-भोगियों की आवश्यकताओं को प्राथमिकता देता है और अपने कार्यक्रम, नीतियों और कार्य-कलापों को इन्हीं आवश्यकताओं के अनुरूप बनाने की कोशिश करता है।
9. **प्रभावी एकीकरण** (Effective unification)—विकासात्मक लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु अधिकारियों और समूहों के दल को साथ-साथ लाने के लिए प्रशासनिक संगठन में एकीकरण करने की उच्च कोटि की क्षमता आवश्यक है। वस्तुत: उच्च कोटि का समन्वय या एकीकरण विकास प्रशासन की विशेषता है। यदि एकीकरण का स्तर नीचा है तो विकास के प्रतिफलों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने की सम्भावना रहेगी।

विकास की प्रशासनिक स्थिति में विभिन्न संगठनों और इकाइयों के बीच, विभिन्न पदों और कार्यकर्त्ताओं के बीच तथा लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु उपलब्ध संसाधनों के बीच विभिन्न स्तरों पर समन्वय प्रभावी करना आवश्यक है। समन्वय के अभाव में संसाधनों की बरवादी और प्रभावशीलता की कमी ही होगी।

संक्षेप में, विकास प्रशासन लक्ष्य-उन्मुखी, परिवर्तन-अभिमुखी, प्रगतिशील, लचीला और सहभागी स्वरूप वाला प्रशासन है। पाइ पानिन्दीकर ने भी विकास प्रशासन के छ: लक्षण बताए हैं— (1) परिवर्तन-अभिमुख (2) परिणाम या लक्ष्य-अभिमुख (3) नागरिक-भागीदारी-अभिमुख (4) कार्य के प्रति प्रतिबद्धता-अभिमुख (5) ग्राहक-अभिमुख तथा (6) समय-अभिमुख।

प्र.2. नियामकीय प्रशासन और विकास प्रशासन का उल्लेख कीजिए।

Explain the regulatory administration and development administration.

उत्तर

नियामकीय प्रशासन और विकास प्रशासन
(Regulatory Administration and Development Administration)

विकास प्रशासन नियामकीय प्रशासन से भिन्न है। नियामकीय प्रशासन में सरकार किसी क्षेत्र विशेष में नागरिक के व्यवहार को निश्चित कर देती है और प्रशासन का जिम्मा यह देखना होता है कि वह 'व्यवहार' हो रहा है अथवा नहीं। उदाहरणार्थ, फैक्ट्री कानूनों द्वारा मालिक से मजदूरों के प्रति व्यवहार तथा खाद्य एवं रसद सामग्री से सम्बन्धित नियम द्वारा विक्रेता से क्रेता के प्रति व्यवहार निश्चित कर दिए गए हैं। इसके लिए श्रम निरीक्षक तथा खाद्य निरीक्षक यह देखने के लिए रखे गए हैं कि सम्बन्धित नियमों का पालन हो रहा है या नहीं। इसी प्रकार कर व अपराध, आदि के सम्बन्ध में जो प्रशासन स्थापित किया गया है, सब नियामकीय अथवा गैर-विकास प्रशासन (Regulatory Administration) के अन्तर्गत आता है। इसमें प्रशासन की यह मान्यता रहती है कि नागरिक नियम को तोड़ने में रुचि लेगा, किन्तु प्रशासन का हित उसे बनाए रखने में है। स्वाभाविक है कि जब तक इस अन्तर्विरोध को दूर न कर दिया जाए गैर-विकास अथवा नियामकीय प्रशासन में दण्ड या दबाव प्रमुख साधन रहेगा। प्रशासक अपने को उच्च तथा नागरिक को निम्न स्थिति में पाएगा। प्रशासक पदमान तथा आतंक के आधार पर टिका रह सकेगा और नागरिक सदैव अपने को आतंकित पाएगा। टॉम ने इसीलिए भारतीय नागरिक को एक 'पवित्र गाय' की संज्ञा दी है। नियामकीय स्वरूप वाले गैर-विकास प्रशासन में प्रशासक जनता से दूरी बनाए रखने, सत्तान्मुख, नकारात्मक एवं उत्तरदायित्व टालने वाला होगा। संगठन में पदसोपान तथा लालफीताशाही होगी जिसमें नागरिकों का कहीं सहयोग नहीं लिया जाएगा। ऐसे

TOUCH 'n' PASS

प्रशासन में प्रशासनिक अधिकारी प्रत्येक काम में कठोरता के साथ नियमों का पालन करते हैं, लचीलेपन के साथ नहीं। इसके स्वाभाविक परिणाम होते हैं, निर्णय लेने में विलम्ब और हृदयहीन कार्य-संचालन।

विकास प्रशासन में नागरिक और प्रशासक दोनों मिलकर सहयोग से, एक-दूसरे पर विश्वास करते हुए, दोनों अपने को बराबर की स्थिति में महसूस करते हुए कार्य करते हैं। विकास की अभिव्यक्ति केवल नौकरशाही अथवा प्रशासनिक प्रक्रिया ही नहीं कर सकती; इसमें राजनीतिक प्रतिनिधि, हित समूह, सामाजिक संगठनों को भी सम्मिलित करना आवश्यक हो जाता है। विशेष रूप से विकासोन्मुख देशों में जहाँ कि आर्थिक प्रगति कृषि एवं उद्योगों पर निर्भर करती हो तथा राष्ट्रीय आय में मुख्यत: कृषि का योगदान हो, इस हेतु यह आवश्यक हो जाता है कि ग्रामों का विकास किया जाए; ग्रामीण विकास हेतु यह आवश्यक है कि प्रशासन को जनता के निकट लाया जाए क्योंकि प्रशासन जनता के जितना अधिक निकट होगा, विकास उतना ही अत्यधिक तेजी से हो सकेगा। यहाँ प्रशासक कार्य को पूरा करना सरकार के लिए अपरिहार्य समझता है और नागरिक उसे अपने हित में समझता है। उदाहरण के लिए, कृषि, लघु उद्योग, सिंचाई, सहकारिता, परिवार नियोजन एवं सामुदायिक विकास के अन्य कार्यक्रम के क्रियान्वयन हेतु प्रशासन का संगठन तथा प्रशासक का व्यवहार एवं मान्यताएँ नियामकीय संरचना में बिल्कुल भिन्न होनी आवश्यक हैं।

प्रशासन में विकासवाद, अधिकारिक रूप से निर्धारित किए गए राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक लक्ष्यों को, अधिकाधिक मात्रा में प्राप्त करने की दिशा में संगठन तथा उनकी प्रक्रियाओं को निर्देशित करने का प्रयास करता है। यह विकास लक्ष्यों का अधिकतमीकरण करने के लिए विभिन्न प्रशासनिक कार्यों, व्यवहारों, संगठन एवं पद्धतियों को जोड़ता है। विकास एक मानसिक स्थिति, प्रवृत्ति तथा दिशा है। वह एक ही लक्ष्य होने के बजाय एक विशिष्ट दिशा में परिवर्तन की दर (rate) है। विकासवादी प्रशासन क्रिया (action) तथा लक्ष्य प्राप्ति की ओर उन्मुख होता है। लासवेल की शब्दावली में उसके कार्यक्रमात्मक (programmatic) मूल्य होते हैं। वह भविष्योन्मुख होता है और यह विश्वास रखता है कि मनुष्य के भाग्य को इस संसार में ही सामूहिक मानव प्रयासों से सुधारा जा सकता है।

इस प्रकार विकास प्रशासन नौकरशाही की मान्यता रखने वाले परम्परागत गैर-विकास प्रशासन से भिन्न है। विकास प्रशासन प्रगतिशील राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक उद्देश्यों के चयन तथा पूर्ण करने का साधन है जिसमें उद्देश्य अधिकाधिक रूप से इस प्रकार निश्चित किए जाते हैं कि जनता का प्रशासन पर जागरूक नियन्त्रण हो तथा प्रशासन लोक इच्छा पर आधारित हो।

प्र.3. विकास प्रशासन और लोक प्रशासन पर टिप्पणी कीजिए।

Write a note on development administration and public administration.

उत्तर

विकास प्रशासन और लोक प्रशासन
(Development Administration and Public Administration)

कतिपय विद्वान एक अवधारणा के रूप में विकास प्रशासन को लोक प्रशासन से पृथक् एवं उच्च अवधारणा मानते हैं। **फ्रेड रिग्स** एवं **कैडेन** जैसे विद्वान लोक प्रशासन और विकास प्रशासन दोनों को अलग मानते हैं। **जे०एन० खोसला** तथा **जार्ज** जैसे विद्वान विकास प्रशासन को लोक प्रशासन की उपशाखा ही मानते हैं।

विकास प्रशासन लोक प्रशासन ही है, परन्तु कुछ भिन्नता के साथ। लोक प्रशासन में कई तरह के कार्यों का निष्पादन होता है, किन्तु सभी से विकास की उतनी गहरी अनुभूति नहीं होती। उदाहरण के लिए, पुलिस और राजस्व प्रशासन लोक प्रशासन के अभिन्न अंग हैं, किन्तु इनसे '**विकास**' की अनुभूति नहीं होती।

विकास प्रशासन लोक प्रशासन का ही अंग है, परन्तु इसका ध्यान प्रगतिशील, सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक उद्देश्यों की प्राप्ति के हेतु सरकार द्वारा प्रेरित परिवर्तन (Government Influenced Change) लाने पर केन्द्रित रहता है। **वाईडनर** के शब्दों में, "विकास प्रशासन एक कार्योन्मुख और उद्देश्योन्मुख प्रशासनिक प्रणाली है।" यदि हम प्रशासनिक संरचना को ध्यान में रखें तो हम कहेंगे कि विकास प्रशासन योजना आयोग, राष्ट्रीय विकास परिषद्, विकास निगम तथा इसी तरह के नवीन अभिकरण की रचना करके विकास कार्यों को करता है।

लोक प्रशासन और विकास प्रशासन में विरोध नहीं है। विकास प्रशासन के लिए लोक प्रशासन के अन्तर्गत उपयुक्त अभिकरण विभागों और पदों की रचना की जाती है। भारत में जिला ग्रामीण विकास अभिकरण (D. R. D. A.) तथा विकास अधिकारी (B.D.O.) के पद कुछ इसी प्रकार के हैं। लोक प्रशासन के अभिकरणों एवं पदों का विकास प्रशासन हेतु पुनर्गठित (Refashioning) किया जाता है। भारत में कलेक्टर के पद का रूपान्तरण जिला विकास अधिकारी के रूप में कर दिया गया है। संक्षेप में, हम कह सकते हैं कि विकास प्रशासन की वजह से लोक प्रशासन की संरचना में सुधार और परिवर्तन करने पड़ते हैं **"विकास प्रशासन लोक प्रशासन के सभी स्तरों पर लोक सेवाओं की अभिवृत्तियों, व्यवहार, अभिमुखीकरण तथा दृष्टिकोण में एक क्रान्तिकारी परिवर्तन की माँग करता है।"**

प्र.4. तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षेत्रों का उल्लेख कीजिए।
Explain the scopes of the comparative public administration.

उत्तर

तुलना लोक प्रशासन का क्षेत्र
(Scope of the Comparative Public Administration)

कतिपय विद्वान तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षेत्र के अन्तर्गत तीन प्रकार के अध्ययन सम्मिलित करते हैं—

1. **व्यापक स्तर पर** (On extensive level)—व्यापक अध्ययनों का केन्द्रबिन्दु सम्पूर्ण प्रशासनिक प्रणालियों का उनकी पारिस्थितिकी के संदर्भ में तुलना करना। उदाहरण के लिए भारत व अमेरिका की प्रशासनिक प्रणालियों की तुलना व्यापक अध्ययन होगा जिसमें दोनों देशों की प्रशासनिक प्रणालियों के सभी महत्त्वपूर्ण भागों व पहलुओं का विस्तृत विश्लेषण सम्मिलित होगा।
2. **मध्यम स्तर पर** (On medium level)—मध्यम स्तर अध्ययन प्रशासनिक प्रणाली के कतिपय महत्त्वपूर्ण भागों पर किए जाते हैं जिनका आकार पर्याप्त विस्तृत और कार्यप्रणाली व्यापक होती है। उदाहरण के लिए, भारत और अमेरिका की नौकरशाही की तुलना करना।
3. **सूक्ष्म स्तर पर** (On mirco level)—सूक्ष्म अध्ययन किसी एक संगठन का दूसरे संगठन से उसके प्रतिरूप की तुलना से सम्बन्धित है। सूक्ष्म अध्ययन प्रशासनिक प्रणाली के किसी लघु भाग का विश्लेषण हो सकता है। जैसे दो या अधिक प्रशासनिक संगठनों, भर्ती का प्रशिक्षण प्रणाली का अध्ययन।

तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षेत्र को अनेक विषयों तथा उपविषयों में विभाजित किया जा सकता है। उसमें सिद्धान्त निर्माण, उपनाम एवं प्रविधियों, प्रशासनिक संरचनाओं तथा प्रक्रियाओं, लक्ष्य एवं मानक, परिस्थितिकी, समान राष्ट्रीय तथा सांस्कृतिक क्षेत्र तथा शक्ति सत्ता, अभिप्रेरणा आदि केन्द्रीय अवधारणाओं के विवेचन को शामिल किया जा सकता है। इनमें से प्रत्येक विषय के अन्तर्गत अनेक उपविषय हो सकते हैं।

उपागमों की दृष्टि से **हैण्डरसन** ने इसके अन्तर्गत तीन उपागमों को रखा है—

(i) नौकरशाही व्यवस्था (ii) निवेश-निर्गत व्यवस्था तथा (iii) घटक उपागम।

प्रथम, नौकरशाही व्यवस्था को अपनाने वाले प्रशासन विश्लेषकों में रिग्स, रॉबर्ट प्रेस्थस, ला पालोम्बरा, वाईडनर आदि प्रमुख हैं। द्वितीय, निवेश-निर्गत व्यवस्था **डेविड ईस्टन** के व्यवस्था सिद्धान्त से ली गई है। लोक प्रशासन में इसे 'निवेश-रूपान्तरण निर्गत' रूप भी कहा गया है। **रिग्स** के कृषका-औद्योगिका प्रारूप में यह प्रारूप अन्तर्निहित है। तृतीय, घटक उपागम को **फैस्लर** ने व्यापक रूप से ग्रहण किया है। इसके अन्तर्गत मन्त्रालयों, मण्डलों, अभिकरणों आदि का विश्लेषण किया जाता है।

वर्तमान समय में विकासमान देशों की प्रशासन व्यवस्थाओं तथा साम्यवादी प्रशासनिक व्यवस्थाओं की ओर अधिक ध्यान दिया जा रहा है।

प्र.5. तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन हेतु संकल्पनात्मक उपागमों का उल्लेख कीजिए।
Explain the study of comparative public administration : approaches.

उत्तर

तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन हेतु संकल्पनात्मक उपागम
(Study of Comparative Public Administration : Approaches)

द्वितीय विश्व-युद्ध के पश्चात् तुलनात्मक प्रशासनिक विश्लेषण के क्षेत्र में बहुत-से उपागमों का उदय हुआ है। जिनमें प्रमुख हैं—

1. **नौकरशाही उपागम** (Bureaucratic Approach)—नौकरशाही उपागम के प्रतिपादक मैक्स वेबर हैं। उनके नौकरशाही प्रारूप के आधार पर अनेक तुलनात्मक अध्ययन किए गए हैं। इस क्षेत्र के उल्लेखनीय विद्वानों में माइकल क्रेजियर, रायलेयर्ड, मोरो वर्जर प्रमुख हैं।
2. **व्यवहारवादी उपागम** (Behavioural Approach)—यह उपागम प्रशासनिक व्यवस्थाओं में मानव व्यवहार के विश्लेषण पर ध्यान केन्द्रित करता है इसमें तथ्य एवं आँकड़े एकत्र करने के लिए वैज्ञानिक पद्धति पर बल दिया जाता है। हर्बर्ट साइमन ने निर्णय प्रक्रिया के व्यवहारवाई अध्ययन पर जोर दिया था।
3. **व्यवस्था उपागम** (System Approach)—व्यवस्था उपागम प्रशासनिक व्यवस्था को सामाजिक व्यवस्था की उपव्यवस्था मानता है। यह प्रशासनिक व्यवस्था के विभिन्न भागों, भूमिकाओं, व्यक्तियों पर दृष्टिपात करता है। और उन भागों के बीच परस्पर सम्बन्धों का परीक्षण करता है। चेस्टर बर्नार्ड ने संगठन का अध्ययन व्यवस्थावादी उपागम से करने का प्रयास किया है।

TOUCH 'n' PASS

4. **पारिस्थितिक उपागम** (Developmental Approach)—तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन का यह सर्वाधिक लोकप्रिय उपागम है। इस उपागम के प्रवर्तकों में फ्रेड रिग्स का नाम उल्लेखनीय है। पारिस्थितिक उपागम में प्रशासनिक प्रणाली एवं संरचना पर राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक व्यवस्था के प्रभाव और इन पारिस्थितिक संरचनाओं पर प्रशासनिक प्रणाली के प्रभाव पर प्रकाश डाला गया है।
5. **विकासवादी उपागम** (Developmental Approche)—तुलनात्मक लोक प्रशासन में आजकल यह काफी लोकप्रिय उपागम है। यह विकास प्रशासन का ध्यान केन्द्रित करता है। यह उपागम प्रशासनिक व्यवस्था को विकाश और गतिशीलता के परिप्रेक्ष्य में देखता है जिसका जोर लक्ष्य उन्मुखता तथा परिवर्तनशीलता की ओर है।

निष्कर्ष—तुलनात्मक लोक प्रशासन की उपयोगिता अब स्पष्ट एवं निश्चित हो चुकी है। एक व्यापक सामान्य सिद्धान्त का विकास करने के लिए तुलनात्मक परिप्रेक्ष्य अनिवार्य माना जाने लगा है। इससे नवीन परिकल्पनाओं, सामान्यीकरणों एवं विश्लेषण परियोजनाओं तथा उपागमों की प्राप्ति की सम्भावना बढ़ जाती है। तुलनात्मक अध्ययन जिला आन्दोलन का भाग है उसे व्यवहारवाद या सार्वलौकिक विज्ञान की खोज कहा जाता है। यह एक नए युग का सूत्रपात है। विलियम ले. सिफिन का कहना है कि "यदि विज्ञान मूलत: प्रविधि की बात है तो तुलनात्मक लोक प्रशासन का प्रमुख मूल्य यह है कि इसने वैज्ञानिक दृष्टिकोण प्रदान किया है।" तथापि आज तुलनात्मक लोक प्रशासन में अभी अपने मौलिकता एवं व्यक्तित्त्व नहीं उभर पाया है, उसमें विभिन्न कारणों को समन्वय, एकता तथा दिशा-निर्देश का अभाव पाया जाता है। हैडी का यह कहना सही है कि उसमें सिद्धान्त और पद्धति विज्ञान के प्रति अभिरुचि तो पायी जाती है, किन्तु अभी तक केवल प्रारूप, विश्लेषण विचार-योजनाएँ, आदि ही सामने आ पायी हैं।

खण्ड-स विस्तृत उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. विकास प्रशासन की अवधारणा एवं दृष्टिकोण की विवेचना कीजिए।
Discuss the concept and approach of development administration.

उत्तर विकास प्रशासन आधुनिक लोक प्रशासन का परिचायक है। यह अवधारणा बहुत पुरानी नहीं है। द्वितीय महायुद्ध के बाद प्रशासन को जन सहायता, आर्थिक विकास एवं राष्ट्र निर्माण के कतिपय दायित्व सौंपे गए। इसी समय एशिया, अफ्रीका और लैटिन अमेरिका में नवस्वतन्त्र राज्यों का उदय हुआ जिनमें प्रशासन को सभी क्षेत्रों यहाँ तक कि राजनीतिक विकास की भी जिम्मेदारी दी गयी। इन देशों के लिए यह पहला अनुभव था जब प्रशासन ने जनता को अपने बराबर का भागीदार मानते हुए उसके साथ मिलकर कार्यों को करने का प्रयास किया। जन सहायता के कार्य प्रशासन द्वारा पूर्व में भी किए जाते थे; किन्तु उस समय राज्य द्वारा प्रजा के लिए कार्य किया जाता था न कि **नागरिक** (Citizen) के लिए जिससे प्रशासन और जनता के बीच खाई बनी रहती थी। किन्तु अब प्रशासन नागरिकों के साथ मिलकर सरकार के लिए नहीं अपितु राष्ट्र निर्माण के लिए कृषि विकास, शिक्षा प्रसार परिवार नियोजन जैसे कार्यों का सम्पादन करने लगा।

प्रारम्भ में एशिया, अफ्रीका के नवोदित राज्यों ने पाश्चात्य विकसित देशों को ही अपने विकास का मॉडल स्वीकार किया। अमेरिका जैसे देशों ने इन देशों के विकास के लिए आर्थिक और तकनीकी सहायता देना भी प्रारम्भ किया था। किन्तु इन देशों में विकास की गति धीमी बनी रही। 1960 के दशक में 'तुलनात्मक प्रशासन दल' ने अपने अध्ययनों के माध्यम से यह पता लगाने का प्रयत्न किया कि तीसरी दुनिया के विकासशील देशों में प्रशासन का किस भाँति का मॉडल तथा तकनीक हो ताकि उनके विकास की रफ्तार तीव्रतम हो सके। रिग्स, आदि के अध्ययनों से यह स्पष्ट हुआ कि पारिस्थितिकी प्रशासन को प्रभावित करती है तथा इन देशों में नियामकीय प्रशासन के बजाय विकास प्रशासन की स्थापना का प्रयत्न किया जाना चाहिए।

द्वितीय महायुद्ध के पश्चात् नव स्वतन्त्र विकासमान तीसरी दुनिया के देशों के प्रशासनों का अध्ययन बड़े व्यापक स्तर पर किया गया। इन अध्ययनों से यह पता लगा कि विकासशील देशों की प्रशासन व्यवस्था स्वदेशी न होकर पाश्चात्य देशों की नक़ल मात्र है: इन देशों की नौकरशाही में विकास कार्यक्रमों को पूरा करने वाली दक्ष मानव शक्ति का अभाव है; इन देशों की नौकरशाही औपचारिकता और लालफीताशाही को अनावश्यक महत्त्व देती है; इन देशों के प्रशासकों में एक झूठा अहं समाया हुआ है कि वे जनता के स्वामी हैं न कि सेवक; इनके पास अभी भी औपनिवेशिक काल से चली आ रही कार्यात्मक स्वायत्तता है; इन देशों में राजनीतिज्ञों को अफसरी करने तथा अफसरों को राजनीति करने का स्वाद पड़ जाता है। रिग्स ने समपार्श्वीय (प्रिज्मैटिक) समाजों में पाए जाने वाले प्रशासनों का तथा उनके पर्यावरण का विशद विवेचन किया। वे प्रारम्भ से ही आर्थिक विकास के लिए लोक प्रशासन पर ध्यान देने का आग्रह करते हैं।

तुलनात्मक लोक प्रशासन समूह (CAG) ने विकास प्रशासन के क्षेत्र में अत्यधिक रुचि ली है। निमरोद रफेली ने तुलनात्मक लोक प्रशासन के साहित्य में दो प्रमुख प्रेरक चिन्तन लक्षित किए हैं—(1) सिद्धान्त निर्माण, और (2) विकास प्रशासन।

ये दोनों विचार परम्पर संयुक्त हैं। तुलनात्मक लोक प्रशासन में सिद्धान्त निर्माण का अधिकांश कार्य 'विकास' से सम्बद्ध है जबकि 'विकास प्रशासन' का अध्ययन सिद्धान्त निर्माण से हुआ है।

विकास प्रशासन : अवधारणा एवं दृष्टिकोण
(Development Administration : Concept and Approach)

'विकास प्रशासन' शब्द का सर्वप्रथम प्रयोग भारत के एक प्रशासनिक अधिकारी यू०एल० गोस्वामी ने अपने एक लेख 'दि स्ट्रक्चर ऑफ पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन इन इण्डिया' जो सन् 1955 में 'दि इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन' में प्रकाशित हुआ था। तथापि इस शब्द को विस्तृत व्याख्या देने का कार्य अमरीकी विद्वानों ने किया। अमेरिकन सोसाइटी फॉर पब्लिक ऐडमनिस्ट्रेशन के अन्तर्गत 1963 में विकासशील राष्ट्रों में प्रशासनिक प्रवृत्तियों के परीक्षण के लिए एक तुलनात्मक प्रशासनिक समूह का गठन किया गया और इस समूह ने विकास प्रशासन के क्षेत्र में अनुसन्धान करने के लिए तीसरी दुनिया के विकासशील राष्ट्रों को अपना अध्ययन बिन्दु बनाया तथा इन राष्ट्रों के सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक एवं सांस्कृतिक परिवेश के सन्दर्भ में प्राथमिक समस्याओं के अध्ययन पर अपना ध्यान केन्द्रित किया। इस समूह ने अपने प्रयासों को वृहत् रूप देते हुए अन्तर्राष्ट्रीय रूप पर विभिन्न शोध कार्यक्रम तथा अध्ययन गोष्ठियाँ भी आयोजित कीं। इस समूह के अध्यक्ष फ्रेड डब्ल्यू० रिग्स को विकास प्रशासन को अध्ययन विषय के रूप में स्थापित करने का श्रेय दिया जाता है। 'विकास प्रशासन' की अवधारणा के प्रतिपादकों में जीर्ज ग्रण्ट का नाम भी अग्रणी माना जाता है। उनके बाद वाईडनर, रिग्स, हैडी, मॉण्टगोमेरी, बाइ पानिन्दीकर, आदि विद्वानों में विकास प्रशासन' अवधारणा की व्याख्या प्रस्तुत करने में सहयोग दिया।

'विकास प्रशासन' का अर्थ कुछ विद्वानों द्वारा प्रशासन के **आधुनिकीकरण** से लगाया जाता है। कुछ विद्वान इसे **आर्थिक विकास** के लिए एक कुशल साधन के रूप में अधिक महत्त्व देते हैं। कई विद्वान इसे **'प्रशासनिक विकास'** (Development of the administration) का ही पर्यायवाची मानते हैं।

सामान्य तौर पर, लोक प्रशासन और खास तौर पर विकास प्रशासन राज्य द्वारा जनता की बढ़ती हुई विकासात्मक आवश्यकताओं एवं माँगों को सन्तुष्ट करने की क्षमता से सम्बन्धित है।

विकास प्रशासन सामान्य अर्थ में आर्थिक विकास की योजना बनाने तथा राष्ट्रीय आय को बढ़ाने के लिए साधनों को प्रवृत्त करने तथा बाँटने का कार्य करता है।

'विकास' शव्द अर्थशास्त्र से, राजनीतिशास्त्र और उसके बाद लोक प्रशासन से लिया गया है। अर्थशास्त्र की दृष्टि से विकास शब्द के दो अर्थ लगाए जा सकते हैं। पहला, 'टेक ऑफ' की स्थिति जहाँ से अर्थव्यवस्था स्वत: ही आगे बढ़ती रहती है और दूसरा, इस स्थिति तक पहुँचने की प्रक्रिया। अत: 'टेक ऑफ' की स्थिति पाने पर विकसित और उससे पहले विकासशील अवस्था कही जाती है। राजनीतिशास्त्र में 'विकास' शब्द के अर्थ पर विद्वान एकमत नहीं हो पाए हैं। कतिपय विद्वान राजनीतिक विकास का अर्थ राजनीतिक रूप से आधुनिकता की प्राप्ति से लगाते हैं और 'आधुनिक' स्थिति वे उसे मानते हैं जो पाश्चात्य देशों ने प्राप्त कर ली है। इसमें तीन तत्त्व सूचकांक के रूप में लिए जा रहे हैं—

(i) राजनीतिक भूमिकाओं एवं संरचनाओं में विभिन्नीकरण (ii) समानता तथा (iii) क्षमता।

प्रो० सी०एच०डाड के अनुसार, "राजनीतिक विकास के लिए आर्थिक एवं सामाजिक आधुनिकीकरण आवश्यक है। इसमें भी कोई सन्देह नहीं कि प्रशासनिक विकास के लिए राजनीतिक विकास आवश्यक है।"

विकास के सन्दर्भ में जब प्रशासन पर विचार किया जाए तो प्रशासन को नौकरशाही से पृथक् करके सोचना होगा। विकास प्रशासन में केवल पेशेवर नौकरशाही प्रशासनिक क्रियाएँ नहीं कर सकती। यहाँ प्रशासन में नौकरशाही के अलावा राजनीतिक प्रतिनिधि, हित समूह, कार्य से सम्बन्धित नागरिकों को भी शामिल करना अनिवार्य हो जाता है। प्रशासन जितना अधिक जनता के नजदीक होगा विकास उतना ही अधिक तेजी से हो सकेगा क्योंकि विकास कार्य में बाह्य तत्त्व प्रशासन पर अधिक प्रभाव रखते हैं।

शाब्दिक दृष्टि से 'विकासात्मक प्रशासन' अपने साहित्य में दो अन्तर्सम्बन्धित अर्थों में प्रयुक्त हुआ है। **प्रथम** तो यह विकास कार्यक्रमों के प्रशासन की ओर तथा उन विधियों की ओर भी संकेत करता है जो विकास कार्यक्रमों की पूर्ति हेतु अस्तित्व में आती है एवं जिन्हें दूसरे संगठन, विशेष रूप से सरकार प्रयोग में लाती है। **दूसरे**, यह सीधे तो नहीं तथापि परोक्ष रूप में प्रशासनिक क्षमताओं की अभिवृद्धियों को भी सम्मिलित करता है। 'विकास प्रशासन' की अवधारणा में **'विकास का प्रशासन'** और **'प्रशासन का विकास'** शब्द परस्पर गुंथे हुए हैं।

वस्तुत: विकास या विकासात्मक प्रशासन का अर्थ है विकास से सम्बन्धित प्रशासन (Administration concerning Development)। यह शेष प्रशासन से इस बात में तो समानता रखता है कि यह भी उसी तरह के नियम, नीति एवं मानकों को औपचारिक रूप से आधार मानता है किन्तु यह उद्देश्य, क्षेत्र एवं जटिलता में भिन्न है। इसमें पुनर्निवेशन (Feedback) बाकी

प्रशासन से अधिक मजबूत रहता है। विकास प्रशासन एक विशेष प्रकार के उद्देश्य की पूर्ति के लिए एक विशेष कार्यक्रम, एवं उन्नयन की भावना तथा एक विशेष विचारधारा है। यह प्रशासन के स्थूल रूप से उतना सम्बन्धित नहीं जितना कि उसकी प्रकृति, दृष्टिकोण, व्यवहार, अभिव्यक्ति आदि से है।

विकासशील प्रशासन अनिवार्य रूप से प्रशासन की परिवर्तन-उन्मुखी प्रशासकीय आचरण से सम्बद्ध धारणा है। यह मात्र पारम्परिक किस्म के प्रशासनिक कार्यों का ही अध्ययन नहीं है। यह विकास योजना और कार्यान्वयन के उपकरण के रूप में व्यवस्था के भीतर परिवर्तन की गति की ओर उन्मुखी है।

मॉण्टगोमेरी के शब्दों में, "विकास सामान्यत: परिवर्तन के ऐसे सामान्य भाग को समझा गया है जो स्थूल रूप से पूर्व-निर्धारित या योजनाबद्ध एवं प्रशासित किया गया हो या कम-से-कम सरकारी क्रिया द्वारा प्रभावित हो।' इसी से उन्होंने विकास प्रशासन को बहुत सीमित क्षेत्र में रखते हुए कहा है कि विकास प्रशासन "अर्थव्यवस्था में योजनाबद्ध परिवर्तन लाता है (कृषि या उद्योग में, या इन दोनों में से किसी के सहयोग के लिए पूँजीगत आधार संरचना में) और कुछ कम सीमा तक राज्य की सामाजिक सेवाओं में (विशेषक शिक्षा व जन स्वास्थ्य)। यह सामान्यत: राजनीतिक क्षमताओं को बढ़ाने के प्रयत्नों से सम्बद्ध नहीं है।" जबकि **प्रो० वाईडनर** आर्थिक क्रियाओं के साथ राजनीतिक एवं सामाजिक पहलू को भी समान रूप से शामिल करते हुए लिखते हैं कि विकास प्रशासन "प्रगतिशील राजनीतिक, धार्मिक एवं सामाजिक उद्देश्यों के चुनने तथा पूरा करने का साधन है जिसमें ये उद्देश्य अधिकारिक रूप से एक या दूसरे प्रकार से निश्चित किए जाते हैं।" संक्षेप में, वाईडनर ने विकास प्रशासन को 'लक्ष्य-अभिमुखी' और 'परिवर्तन-अभिमुखी' प्रशासन के रूप में परिभाषित किया है। उनके अनुसार विकास प्रशासन का सम्बन्ध विकास के लिए अधिक-से-अधिक नवीन प्रयोग करने से है। इसी विचार का समर्थन पाइ पानिन्दीकर करते हैं। उन्होंने सांस्थानिक पहलू पर अधिक बल देते हुए कहा है, 'विकास प्रशासन उस संरचना, संगठन तथा संगठनात्मक व्यवहार से सम्बन्धित है जो सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक परिवर्तन की उन योजनाओं एवं कार्यक्रमों को पूरा करने के लिए है जिन्हें सरकार ने पूरा करना स्वीकार किया है। **फ्रेड रिग्स** के अनुसार, विकास प्रशासन उस कार्यक्रमों और परियोजनाओं को पूरा करने के संगठित प्रयासों से सम्बन्धित है, जो विकास के उद्देश्यों की पूर्ति में संलग्न व्यक्तियों द्वारा प्रवर्तित किए जाते हैं। मार्टिन लैंडन की दृष्टि में विकास प्रशासन का अर्थ सामाजिक परिवर्तन लाने के प्रयत्नों से है।

डोनाल्ड सी० स्टोन का कहना है कि "विकास प्रशासन निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए संयुक्त प्रयास के रूप में सभी तत्त्वों साधनों (मानवीय एवं भौतिक) का सम्मिश्रण है। इसका लक्ष्य निर्धारित समय क्रम के अन्तर्गत विकास के पूर्व-निश्चित लक्ष्यों की प्राप्ति है। इस उद्देश्य से परस्पर-सम्बन्धित योजनाओं, नीतियों, कार्यक्रमों, परियोजनाओं, क्रियाओं और अन्य कदमों के निर्माण मूल्यांकन और क्रियान्वयन का निरन्तर चक्र चलता रहता है।" **जी०एफ० गाण्ट** ने विकास प्रशासन को "लोक प्रशासन का वह पहलू कहा है जिसमें लोक अभिकरणों को इस प्रकार संगठित और प्रशासित करने पर ध्यान दिया जाए जिसमें सामाजिक एवं आर्थिक विकास के लिए निर्धारित कार्यक्रमों को प्रोत्साहित और आगे बढ़ाया जा सके। इसका उद्देश्य आम लोगों की दृष्टि में परिवर्तन को आकर्षक और सम्भव बनाना है।"

कतिपय विद्वान विकास प्रशासन का सम्बन्ध प्रशासन के आन्तरिक तत्त्वों की बजाय बाह्य तत्त्वों (जो प्रशासन को प्रभावित करते हैं) से अधिक मानते हैं। **रिग्स** सामूहिक निर्णय लेने तथा उन्हें लागू करने की योग्यता को बढ़ाना ही विकास का पारिस्थितिकी दृष्टिकोण मानते हैं और विकास प्रशासन "निर्धारित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए उपलब्ध साधनों के उपयोग में प्रभावकारिता वृद्धि की एक प्रणाली है।" नए राज्यों में प्रशासन में यह योग्यता तथा प्रभावकारिता बाह्य तत्त्वों पर अधिक निर्भर करती है। **प्रो० रिग्स** ने इन बाह्य तत्त्वों को प्रशासन से सम्बद्ध करते हुए लिखा है, "विकास प्रशासन केवल मात्र भौतिक, मानवीय एवं सांस्कृतिक वातावरण के रूप में परिवर्तन के लिए अभिकल्पित कार्यक्रमों को पूरा करने के सरकारी प्रयासों को ही नहीं कहेंगे बल्कि ऐसे कार्यक्रमों में अपने को लीन करने की क्षमता को बढ़ाने के प्रयासों को भी कहेंगे।" **प्रो० काज** के अनुसार, "विकास प्रशासन प्रक्रिया में अपनी परिवर्तन अभिकर्त्ता की प्रमुख भूमिका को निभाने के लिए सरकार के कार्य के तरीके को कहा जाता है। इसमें तकनीकी क्रियाविधियाँ तथा संगठनात्मक प्रबन्ध शामिल किए जाते हैं जिनके द्वारा सरकार विकास उद्देश्यों की दिशा में गति प्राप्त करती है।" रिग्स की यह मान्यता उचित लगती है कि जिस प्रकार कृषि कार्यक्रम का प्रशासन '**कृषि प्रशासन**' और स्वास्थ्य का प्रबन्ध करने वाला '**स्वास्थ्य प्रशासन**' होगा उसी प्रकार से विकास कार्यों का प्रबन्ध करने वाला प्रशासन '**विकास प्रशासन**' होगा।

संक्षेप में, '**विकास प्रशासन**' लोक प्रशासन का वह पहलू है जो कि सरकारी प्रभाव के माध्यम से प्रगतिशील, राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक लक्ष्यों में परिवर्तन पर जोर देता है। विकास प्रशासन के द्विमुखी लक्ष्य हैं—राष्ट्र निर्माण (Nation building) और सामाजिक-आर्थिक प्रगति (Socio-economic progress)। **ईस्मन** के अनुसार राष्ट्र निर्माण का अर्थ है, 'एक निश्चित भू-भाग के अन्तर्गत एक एकीकृत राजनीतिक समुदाय का सुविचारित निर्माण' (the deliberate fashioning of an integrated political community with fixed geographic boundaries) और सामाजिक-आर्थिक प्रगति

का अर्थ है, 'भौतिक और सामाजिक कल्याण की अविच्छिन्न और काफी विसरित उन्नति' (The sustained and widely diffused improvement in material and social welfare)। तात्पर्य यह है कि विकासशील देशों में लोक प्रशासन को जनता की समस्याओं के प्रति अधिक कार्योन्मुख (action-oriented), विकासोन्मुख (development-oriented) और परिवर्तनकर्त्ता-उन्मुख (change agent-oriented) होना चाहिए अर्थात् विकास प्रशासन लोगों की समस्याओं के समाधान के लिए अनवरत ढंग से कार्य करता है, उसका लक्ष्य समाज का बहुमुखी और नियोजित ढंग से विकास होता है और वह सामाजिक परिवर्तन के एक प्रमुख अभिकर्त्ता के रूप में कार्य करता है। एशिया, अफ्रीका और लैटिन अमरीका के पिछड़े एवं विकासशील देशों में लोक प्रशासन के इस नए आयाम को बड़ी तेजी से अपनाया गया है जिससे उनका बहुमुखी विकास निर्धारित, लक्ष्यबद्ध और योजनाबद्ध ढंग से हो सके।

संक्षेप में, "विकासात्मक प्रशासन में एक विस्तृत क्षितिज सम्मिलित है इसमें न केवल भौतिक संसाधनों का उत्पादन या उनका योग ही आता है बल्कि दृष्टिकोण, रीति-रिवाज एवं प्रभावों के परिवर्तन भी इसी में सम्मिलित हैं।"

प्र.2. तुलनात्मक लोक प्रशासन के तत्त्व एवं अर्थ का वर्णन कीजिए।

Describe the elements and meaning of comparative public administration.

उत्तर तुलनात्मक लोक प्रशासन समाज विज्ञानों में महत्त्वपूर्ण स्थान ग्रहण करता जा रहा है। तुलनात्मक राजनीति एवं तुलनात्मक प्रशासन समान रूप से आधुनिक व्यवहारवादी राजनीति विज्ञान के स्थायी अनुदाय हैं, क्योंकि व्यवहारवादी राजनीति विज्ञान के अन्य अनुदाय की अपेक्षा इन दोनों क्षेत्रों में ज्यादा अर्थपूर्ण सामाजिक दृष्टिकोण से उपादेय एवं तार्किक अध्ययन प्रणाली की दृष्टि से आकर्षक सिद्धान्तों, परिकल्पनाओं तथा मान्यताओं को स्थापित किया जा सकता है।

तुलनात्मक लोक प्रशासन के विद्वानों एवं समर्थकों का मूल उद्देश्य लोक प्रशासन को परम्परागत अध्ययन-क्षेत्र एवं पुरातन अध्ययन प्रणालियों की सीमा से बाहर लाकर उसके क्षेत्र को विस्तृत करना तथा नयी समस्याओं के समाधान के अनुरूप नये मान्यताओं को स्थापित करना था। उन्होंने लोक प्रशासन की अमूर्त अवधारणाओं का परित्याग कर समाज की वास्तविक समस्याओं के अध्ययन को आवश्यक माना। उन्होंने स्पष्टत: लोकतान्त्रिक समाज की व्यावहारिक समस्याओं को लोक प्रशासन के अध्ययन-क्षेत्र का मौलिक विषय माना और इसके लिए उन्होंने विकासवादी दृष्टिकोण को अपनाने पर बल दिया। इस आन्दोलन के नेताओं तथा समर्थकों में अधिकांश वे लोग थे जिन्हें अमरीकी सरकार की ओर से विकासमान देशों की समस्याओं को समझने के लिए विदेशी में भेजा गया था, जिन्हें विकासमान देशों की अर्थव्यवस्था, गरीबी, सामाजिक असमानता तथा राजनीतिक विफलता का प्रत्यक्ष ज्ञान था। ये लोग परिवर्तन के अभिकर्त्ता की भूमिका अदा करने के लिए तत्पर थे, फिर भी इनका दृष्टिकोण मूलत: अमरीकी पर्यावरण से प्रभावित था। इनका विश्वास था कि प्रत्येक समाज विकासोन्मुख है तथा सामाजिक एवं राजनीतिक पर्यावरण को अनुकूल बनाकर अमरीकी समाज की भाँति जनतन्त्र एवं आर्थिक विकास को सम्भव बनाया जा सकता है। राजनीतिक, सामाजिक एवं आर्थिक दृष्टिकोण से विकास एवं जनतन्त्र पर बल देकर तुलनात्मक प्रशासन के समर्थकों ने अपना यह दृढ़ विश्वास प्रकट किया है कि नौकरशाही एवं प्रशासन मनुष्य मात्र की भलाई के साधन हैं।

तुलनात्मक लोक प्रशासन का महत्त्व निरन्तर बढ़ता जा रहा है। द्वितीय विश्व-युद्ध के पश्चात् एशिया एवं अफ्रीका में नवोदित राष्ट्रों के उदय के साथ ही लोक प्रशासन के तुलनात्मक अध्ययन में अभिरुचि विकसित हुई।

सात ऐसे तत्त्व हैं जो तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन को प्रेरित करते हैं—

1. **अधिक व्यापक विषय-क्षेत्र की खोज** (Search for more Comprehensive Scope)—तुलनात्मक लोक प्रशासन की प्रमुख प्रवृत्ति लोक प्रशासन के अध्ययन को संकीर्णता के दायरे से निकालकर व्यापक आधारभूमि पर ला खड़ा करना है। लोकतान्त्रिक देशों की प्रशासन व्यवस्था के साथ-साथ निरंकुश देशों की प्रशासन व्यवस्था, पश्चिमी देशों की प्रशासन व्यवस्थ के साथ-साथ विकासशील देशों की प्रशासन व्यवस्था, पूँजीवादी देशों की प्रशासनिक प्रक्रियाओं के साथ-साथ साम्यवादी देशों का प्रशासनिक प्रक्रियाओं का अध्ययन करना है।
2. **यथार्थवाद की खोज** (Search for Realism)—तुलनात्मक लोक प्रशासन की दूसरी प्रवृत्ति यथार्थवाद की खोज है। इसका लक्ष्य कानून, औपचारिक संस्थाओं के अध्ययन से आगे बढ़कर, उन सब संरचनाओं और यथार्थ प्रशासनिक प्रक्रियाओं का परीक्षण करना है, जो लोक प्रशासन और नीति निर्धारण में प्रभावक भूमिका अदा करती है। तुलनात्मक लोक प्रशासन की इस प्रवृत्ति के विकास में व्यवहारवादियों का महत्त्वपूर्ण योगदान है। व्यवहारवादी विचारक कानूनी दृष्टिकोण के बजाय 'वास्तविक राजनीतिक व्यवहार' के अध्ययन पर बल देते हैं।
3. **सैद्धान्तिक अध्ययन पर बल** (Emphasis on Theoretical Study)—तुलनात्मक लोक प्रशासन में सैद्धान्तिक अध्ययन पर बल दिया जाता है। यह विश्वास किया जाता है कि तुलनात्मक लोक प्रशासन के माध्यम से उन प्राक्कलनों,

TOUCH 'n PASS

सामान्यीकरण प्रतिमानों व सिद्धान्तों का निर्माण किया जा सकता है, जो सामूहिक रूप से लोक प्रशासन के वैज्ञानिक अध्ययन में सहायता कर सकते हैं।

4. **विकासशील राष्ट्रों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं का अध्ययन** (Study of Administrative system of Under-developed nations)—द्वितीय महायुद्ध के समय अनेक अमरीकी विद्वानों का अनेक विकासशील राष्ट्रों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं के साथ सम्पर्क स्थापित हुआ जिनमें उन्होंने अनेक विलक्षणताएँ देखीं और उनके अध्ययन में उनकी दिलचस्पी पैदा हुई।
5. **लोक प्रशासन को वैज्ञानिक बनाने की मंशा** (Intention of making science)—लोक प्रशासन को वैज्ञानिकता की कसौटी पर खरा उतारने के लिए लोक प्रशासन के तुलनात्मक अध्ययन को महत्त्व दिया जाने लगा। 1947 में रॉबर्ट डहल ने लिखा था कि "जब तक लोक प्रशासन का अध्ययन तुलनात्मक नहीं होगा, तब तक उसका विज्ञान होने का दावा खोखला ही बना रहेगा।"
6. **लोक प्रशासन को स्वायत्त अध्ययन विषय के रूप में प्रतिस्थापित करने की अभिलाषा** (Aspiration to establish public administratio as an autonomous subject)—विद्वानों में लोक प्रशासन को एक स्वायत्त अध्ययन शास्त्र के रूप में विकसित करने की अभिलाषा भी एक कारक थी जिससे तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षेत्र में अधिक अध्ययन होने की प्रेरणा प्राप्त हुई।
7. **लोक प्रशासन के अध्ययन की विषय-वस्तु के व्यवस्थित स्पष्टीकरण की अभिलाषा** (Aspiration of classification of subject matter systematic of public administration)—एडवर्ड शिल्स की मान्यता है कि "विभिन्न समाजों की व्यवस्थित तुलना करके उनकी समरूपता एवं विलक्षणताओं को रेखांकित किया जा सकता है।" अत: लोक प्रशासन की विषय-वस्तु के व्यवस्थित स्पष्टीकरण के लिए भी तुलनात्मक दृष्टिकोण का विकास लाभदायक था।

तुलनात्मक लोक प्रशासन : अर्थ
(Comparative Public Administration : Meaning)

'तुलनात्मक लोक प्रशासन' से क्या अभिप्राय है? यह सुनिश्चित नहीं है कि किस अध्ययन को 'तुलनात्मक' कहा जाए तथा प्रशासन को 'लोक सम्बन्धी' अथवा 'सार्वजनिक' मानने के लिए क्या सीमा रेखाएँ निर्धारित की जाएँ? इससे भी अधिक महत्त्वपूर्ण समस्या 'तुलनात्मक सरकार या शासन' को 'तुलनात्मक लोक प्रशासन' से पृथक् करने से सम्बन्ध रखती है। कीथ एम. हैण्डर्सन ने प्रथम के अन्तर्गत वैदेशिक सम्बन्धों, राजनीतिक दलों, निर्वाचन तन्त्र, दवाव समूहों, संविधानों तथा औपचारिक संस्थाओं से सम्बन्धित विवेचन को रखा है। द्वितीय वर्ग अर्थात् तुलनात्मक लोक प्रशासन के अन्तर्गत उसके केन्द्रीय प्रशासनिक तन्त्र, विकेन्द्रीकरण प्रतिमान, लोक सेवा, सार्वजनिक वित्त, कार्यपालिका पर नियन्त्रण, प्रशासनिक अधिकारी की भूमिका, आदि से सम्बद्ध अध्ययनों को रखा है। तथापि वास्तविकता यह है कि ये एक-दूसरे से सर्वथा पृथक् नहीं हैं और इनका परस्पर घनिष्ठ सम्बन्ध है।

तुलनात्मक लोक प्रशासन के अन्तर्गत विभिन्न संस्कृतियों में कार्यरत विभिन्न राज्यों की सार्वजनिक प्रशासनिक संस्थाओं का तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है। लोक प्रशासन का अध्ययन क्षितिज व्यापक व्यावहारिक और वैज्ञानिक हो—इसके लिए सर्वथा उपयुक्त है कि विभिन्न समाजों के लोक प्रशासन का तुलनात्मक अध्ययन करके कुछ सामान्य निष्कर्ष प्रस्थापित किए जाएँ। सम्भवत: इसी तथ्य को ध्यान में रखते हुए **निमरोड राफाली** ने लिखा है, "तुलनात्मक लोक प्रशासन, तुलनात्मक आधार पर लोक प्रशासन का अध्ययन है।" सामान्य अर्थों में तुलनात्मक लोक प्रशासन का अर्थ विश्व के विभिन्न देशों में कार्यरत सरकारी प्रशासनिक प्रणालियों का तुलनात्मक अध्ययन है।

लोक प्रशासन में तुलना सम्बन्धी दृष्टिकोणों को दो वर्गों में रखा जा सकता है—प्रथम, व्यापक दृष्टिकोण, इसमें विभिन्न संस्थाओं के परिवेशों में सरकारी अभिकरणों, व्यापारिक निगमों, आदि का अध्ययन किया जाता है। इसमें प्रशासन को सांस्कृतिक परिप्रेक्ष्य में देखा जाता है। द्वितीय, रिग्स का दृष्टिकोण है। वह तुलनात्मक शब्द को प्रतिबन्धित करके उसे आनुभविक तथा सिद्धान्तपरक अध्ययनों तक सीमित रखना चाहता है। फ्रेड रिग्स के इस कथन में तुलनात्मक लोक प्रशासन आन्दोलन का सिद्धान्त निर्माण की प्रक्रिया पर बल स्पष्ट है कि 'वास्तविक' तुलनात्मक अध्ययन वह है जो निश्चित रूप से अनुभव सम्बन्धी 'नोमोथैटिक' तथा पारिस्थितिकीय हो। अमरीकी प्रशासन के लोक प्रशासन समूह के अनुसार, वह लोक प्रशासन का एक ऐसा सिद्धान्त है जो विभिन्न

TOUCH 'n' PASS

संस्कृतियों तथा राष्ट्रीय परिवेशों में प्रयोग किया जाता है तथा उसे तथ्यात्मक सामग्री की सहायता से जाँचा जा सकता है। रिग्स के अनुसार वह पारिस्थितिकी-उन्मुख अध्ययन है। फैरेल हैडी ने उसे सिद्धान्त निर्माण की प्रक्रिया के समान माना है। रॉबर्ट एच० निक्सन ने उसे लोक प्रशासन का वह पक्ष बताया है, जो सार्वजनिक मामलों के प्रशासन से सम्बन्धित गतिविधि से सम्बद्ध संरचनाओं एवं प्रक्रियाओं की परिशुद्ध प्रतिसांस्कृतिक तुलनाएँ करता है।

सामान्य शब्दों में तुलनात्मक लोक प्रशासन से तात्पर्य ऐसे विषय से है जिसके अन्तर्गत दो या दो से अधिक प्रशासनिक इकायों की संरचना एवं कार्यात्मकता की तुलना की जाए। स्वरूप में यह तुलना अन्तरा-राष्ट्रीय हो सकती है; जैसे—राजस्थान एवं आन्ध्र प्रदेश के सचिवालयों की तुलना, संकर-राष्ट्रीय हो सकती है, जैसे-भारत एवं नेपाल में नगर प्रशासन की तुलना अन्त: सांस्कृतिक हो सकती है, जैसे ब्रिटेन एवं फ्रांस की प्रशिक्षण व्यवस्था की तुलना संकर-सांस्कृतिक हो सकती है, जैसे नेपाल के बजट प्रशासन की जर्मनी के बजट प्रशासन से तुलना एवं संकर-सामाजिक हो सकती है, जैसे चन्द्रगुप्त मौर्य के प्रशासन की तुलना अकबर के प्रशासन से। तुलना के विभिन्न स्वरूप स्पष्ट करते हैं कि आधुनिक तुलनात्मक लोक प्रशासन का क्रिया-क्षेत्र अत्यधिक विस्तृत हो गया है। तथापि, सामान्य रूप से, 'तुलनात्मक लोक प्रशासन' विषय के अन्तर्गत लोक प्रशासनिक संरचनाओ में संकर-राष्ट्रीय एवं संकर-सांस्कृतिक परिप्रेक्ष्यों में तुलनात्मक विश्लेषण को सम्मिलित किया जाता है।

संक्षेप में, तुलनात्मक लोक प्रशासन में—

(क) विभिन्न प्रशासनिक घटक विभाग, निगम प्रक्रिया, आदि होते हैं;

(ख) ये प्रशासनिक घटक एक ही संस्कृति या संगठन के भाग अथवा विभिन्न संस्कृतियों या संगठनों के मध्य स्थित हो सकते हैं;

(ग) तुलना किसी व्यापक सिद्धान्त, रूपरेखा या योजना के आधार पर की जाती है; तथा

(घ) तुलनात्मक विश्लेषण का लक्ष्य प्रशासनिक सुधार या वैज्ञानिक सत्य या सिद्धान्त की खोज हो सकता है।

इस प्रकार, तुलनात्मक लोक प्रशासन में एक ही या विभिन्न संस्कृतियों के मध्य प्रशासनिक घटकों का किसी व्यापक सिद्धान्त या रूपरेखा के आधार पर प्रशासनिक सुधार या सिद्धान्त निर्माण हेतु वैज्ञानिक अध्ययन किया जाता है। उसका लक्ष्य वैज्ञानिक-प्रशासनिक सिद्धान्त का निर्माण करना है। इसके अतिरिक्त भी उसके अन्य अनेक लक्ष्य, प्रयोजन एवं कार्य हो सकते हैं, यथा—

1. किसी विशिष्ट शासन प्रणाली या प्रणालियों के समूह की सामान्य विशेषताओं का अध्ययन करना;
2. विभिन्न प्रशासनिक घटकों में सांस्कृतिक तथा राष्ट्रीय भिन्नताओं से सम्बन्धित कारकों का विवेचन;
3. विशिष्ट पारिस्थितिकी में स्थित प्रतिमानों की सफलता एवं असफलता के कारणों की जाँच करना;
4. तुलनात्मक लोक प्रशासन की पृष्ठभूमि पर विल्सन, रॉबर्ट डहल, हैडी, रिग्स, आदि सभी ने अलग-अलग विचार व्यक्त किए हैं। विल्सन का उद्देश्य यह देखना था कि क्या संयुक्त राज्य द्वारा प्रयुक्त प्रशासनिक परिपाटियाँ दूसरे देशों के लिए भी संगत हैं तथा क्या कोई विदेशी प्रशासनिक संस्था या परिपाटियाँ संयुक्त राज्य में भी स्थानान्तरित की जा सकती हैं। रॉबर्ट डहल का लोक प्रशासन को तुलनात्मक बनाने के पीछे उसे विज्ञान बनाने का प्रयोजन था। रफैली का लक्ष्य सैद्धान्तिक तथा प्रायोगिक पक्षों में एकीकरण लाना है।

प्र.3. फ्रेड रिग्स एवं साला मॉडल के सन्दर्भ में तुलनात्मक लोक प्रशासन का वर्णन कीजिए।

Describe the comparative public administration with reference to Fred Riggs and Sala Model.

उत्तर

फ्रेड रिग्स एवं साला मॉडल के सन्दर्भ में तुलनात्मक लोक प्रशासन
(Comparative Public Administration with Reference to Fred Riggs and Sala Model)

प्रशासन के सिद्धान्त और मॉडल जो अधिकांशत: द्वितीय विश्वयुद्ध के पहले विकसित हुए, आमतौर पर औद्योगिक क्रान्ति के ही प्रतिफल थे। यह सिद्धान्त संयुक्त राज्य अमेरिका समेत पश्चिमी देशों में ही विकसित हुए।

द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद लोक प्रशासन के विद्वानों के सामने विश्व का ऐसा राजनीतिक एवं प्रशासनिक दृश्य उपस्थित हुआ, जिसमें न कहीं कुछ क्रम था और न ही कोई स्थिरता थी। एशिया, अफ्रीका और लैटिन अमेरिका में बहुत से देशों का नए राज्यों के रूप में उत्थान और उनकी नाना प्रकार की प्रशासनिक संस्थाओं व प्रक्रियाओं ने प्रशासनविदों के लिए नई चुनौतियाँ खड़ी कर दीं। यह नया विश्व लोक प्रशासन के विद्वानों के लिए वास्तव में ही इतना 'नया' था कि इसे लोक प्रशासन के परम्परागत ढाँचे में रखकर समझना कठिन ही नहीं असम्भव हो गया। अत: इस नई स्थिति में लोक प्रशासन में नई-नई संकल्पनाओं और नए-नए उपागमों का प्रचलन व प्रयोग आरम्भ हुआ।

TOUCH 'n' PASS

अब यह स्पष्ट हो गया कि विकासशील तीसरी दुनिया के देशों की प्रशासन व्यवस्था को उन उपागमों की परिधि में रखकर नहीं समझा जा सकता जिन उपागमों से पश्चिमी देशों की प्रशासन व्यवस्था के अध्ययन सम्भव हुए। यह मान्यता दृढ़ लगी कि गैर-पश्चिमी देशों की प्रशासन व्यवस्थाएँ, पश्चिमी देशों की प्रशासनिक प्रक्रियाओं से आधारभूत ढंग से भिन्न हैं, इसलिए इनके अध्ययनों के लिए किए जाने वाले प्रयत्नों का व्यापक और अधिक यथार्थवादी सन्दर्भ आवश्यक है। अब यह माना जाने लगा कि नए विकासशील देशों की शासन व्यवस्थाओं के अध्ययनों में सांस्कृतिक और ऐतिहासिक परिवेश के सम्पूर्ण सन्दर्भ को लेकर चलना आवश्यक है। अनेक विद्वानों का अभिमत था कि विकासशील राज्यों में पारिस्थितिकीय शक्तियों का प्रशासन व्यवस्था को संचालित करने में निर्णायक प्रभाव और दवाव रहता है।

चूँकि पाश्चात्य देशों की शासन व्यवस्थाओं के अध्ययन के लिए निर्मित मॉडल एवं उपागम विकासशील देशों में प्रशासनिक व्यवस्था को समझने में नाकाम रहे, अत: इसी सन्दर्भ में नई अवधारणाओं एवं मॉडलों को विकसित करने की आवश्यकता महसूस की गई। इसी पृष्ठभूमि में तुलनात्मक लोक प्रशासन का जन्म हुआ जिसमें प्रशासन सम्बन्धी अध्ययनों के लिए अन्तर-सांस्कृतिक एवं अन्तर-राष्ट्रीय अध्ययन पर जोर दिया गया।

तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षेत्र में आधुनिक सिद्धान्तकारों में फ्रेंड रिग्स का नाम सर्वोपरि है जिसने प्रशासनिक व्यवस्थाओं और उनके परिवेश के मध्य पारस्परिक अन्त:क्रिया के वैचारिकीकरण के सम्बन्ध में गम्भीर अध्ययन किया है। प्रो० वी०के०एन० मेनन के शब्दों में 'प्रो० रिग्स का नया प्रशासनिक मॉडल—'समपार्श्वीय समाज' निश्चय ही विकासशील एवं अर्द्धविकसित अर्थव्यवस्थाओं में प्रशासन की गतिशीलता को समझने की हमारी पूर्वस्थित अवधारणागत रूपरचना को सुधारने का महत्त्वपूर्ण प्रयास हैं यद्यपि उनके द्वारा वर्जित इनकी सारी विशेषताओं को स्वीकार करना आवश्यक नहीं है।''

फ्रेड रिग्स ने मैक्स वेबर द्वारा प्रतिपादित ''नौकरशाही मॉडल'' को विकासशील समाजों के अध्ययन के लिए असंगत माना और कहा कि हमें उन समाजों के अध्ययन के लिए नए उपागम और मॉडल निर्मित करने होंगे जहाँ आदिम और आधुनिक संरचनात्मक विशेषताओं का मिला-जुला रूप प्राप्त होता है। वेबर के मॉडल द्वारा विकासशील समाजों की अति आच्छादन तथा विजातीय विशेषताएँ अभिव्यक्त नहीं हो पातीं, अत: रिग्स ने ''**समपार्श्वीय**'' एवं ''**साला**'' मॉडल प्रतिपादित किए।

वस्तुत: फ्रेड रिग्स की रुचि 'विकासशील' एवं **संक्रमणकालीन** दौर से गुजरते हुए समाजों के अध्ययन में रही है। डॉ० रमेश अरोड़ा के शब्दों में, ''इस प्रकार के समाजों की 'प्रशासनिक पारिस्थितिकी' की व्याख्या हेतु उसने 'समपार्श्वीय-साला' प्रतिमानों का निर्माण किया है।''

फ्रेड रिग्स के विचारों को निम्नांकित शीर्षकों में बाँटकर समझा जा सकता है—

1. पारिस्थितिकीय दृष्टिकोण (Ecological Approach)

पारिस्थितिकी जीवविज्ञान से लिया गया शब्द है। यह जीवों और उनके पर्यावरण के परस्पर सम्बन्धों के विज्ञान से सम्बन्ध रखता है। इसमें यह जानने का प्रयास रहता है कि जीवों का उनके भौतिक एवं सामाजिक पर्यावरण से कैसा सम्बन्ध रहता है।

फ्रेड रिग्स प्रशासनिक प्रक्रिया को एक व्यवस्था (System) मानते हैं जिसका अपना '**परिवेश**' होता है जिसमें यह कार्य करता है और जिसके साथ यह परस्पर क्रिया करता है। यह उस सिद्धान्त का स्वाभाविक निष्कर्ष है जो विशालकाय समाज को एक '**व्यवस्था**' समझता है जिसमें **प्रशासनिक व्यवस्था** एक '**उपव्यवस्था**' है। रिग्स की प्राथमिक रुचि एक ओर प्रशासनिक उपव्यवस्था और दूसरी ओर समाज की राजनीतिक, आर्थिक, सांस्कृतिक तथा सामाजिक उपव्यवस्थाओं के बीच परस्पर अन्त:क्रिया का विश्लेषण करने में थी।

रिग्स की मान्यता है कि केवल अनुभवाश्रित एवं पारिस्थितिकी अध्ययन ही सच्चे अर्थों में तुलनात्मक अध्ययन माने जा सकते हैं। रिग्स का समूचा अध्ययन एक ओर तो प्रशासनिक उपव्यवस्था और दूसरी ओर समाज की राजनीतिक, सांस्कृतिक सामाजिक एवं आर्थिक उपव्यवस्थाओं के बीच की अन्त:क्रियाओं का विश्लेषण है। उसने थाईलैण्ड एवं फिलिपीन्स के अपने अध्ययन के आधार पर उदाहरण से यह इंगित किया कि पर्यावरणीय परिस्थितियाँ किस प्रकार से प्रशासन को प्रभावित करती हैं। रिग्स ने परिवेशीय घटकों का उल्लेख करते हुए बतलाया कि **आर्थिक, सामाजिक, प्रौद्योगिक, राजनीतिक** और **संचार** के घटक प्रशासन के साथ अन्त:क्रिया करते हुए उसे प्रभावित करते हैं।

संक्षेप में रिग्स का यह निष्कर्ष है कि किसी भी देश में लोक प्रशासन की प्रकृति उसके सामाजिक परिवेश, जिसमें वह कार्य करता है, को समझे बिना जानी नहीं जा सकती।

2. कृषका-औद्योगिका मॉडल (Agriculture Industrial Model)

रिग्स ने पारिस्थितिकीय दृष्टिकोण के आधार पर विकासशील देशों के प्रशासन का अध्ययन करने के लिए कृषका-औद्योगिका मॉडल प्रस्तुत किया। प्रशासनिक अध्ययन की दृष्टि से विभिन्न समाजों को दो भागों में विभाजित किया-कृषि प्रधान समाज

(कृषका) और उद्योग प्रधान समाज (औद्योगिका)। कुछ समाज ऐसे होते हैं जो मुख्य रूप से औद्योगिक होते हैं तथा अन्य समाजों में कृषि संस्थाएँ प्रमुख होती हैं। कृषका और औद्योगिका समाजों का मॉडल चीन तथा संयुक्त राज्य अमेरिका के समाज को ध्यान में रखकर विकसित किए गए थे। उसके अनुसार, एक निश्चित बिन्दु पर समाज कृषकीय से औद्योगिक में रूपान्तर होते हैं। उसने कृषकीय और औद्योगिक समाजों के संरचनात्मक लक्षणों को निम्न प्रकार अंकित किया है—

	कृषकीय समाज	औद्योगिक समाज
1.	आरोपित मूल्य	उपलब्धि प्रधान मानक
2.	विशिष्ट	सार्वभौमिक
3.	सीमित सामाजिक तथा क्षेत्रीय गतिशीलता.	उच्चतर सामाजिक तथा क्षेत्रीय गतिशीलता
4.	अपेक्षाकृत सरल और स्थायी व्यावसायिक विशिष्टीकरण	अच्छी विकसित व्यावसायिक व्यवस्था
5.	भेदीय वर्गीकरण व्यवस्था की उपस्थिति	समतावादी वर्ग व्यवस्था की उपस्थिति

बाद में रिग्स ने यह अनुभव किया कि एग्रेरिया और इण्डस्ट्रिया के ध्रुवीय प्रकार संक्रमणकालीन समाजों के अध्ययन से विशेष रूप से सहायक नहीं हैं। अत: सन् 1957 में उन्होंने ट्रांसीशिया (Transtitia) नामक साम्यावस्था के मॉडल का विकास किया जो रूपान्तरित होने वाले 'मिश्रित समाजों' का प्रतिनिधित्व करता है। ट्रांसीशिया कृषकीय और औद्योगिक समाजों के बीच की अवस्था को दर्शाता है जिसमें कृषकीय और औद्योगिक दोनों समाजों की विशेषताएँ मौजूद होती हैं।

रिग्स के इस मॉडल की निम्नांकित आधारों पर आलोचना की गई—

1. आलोचकों के अनुसार, कोई भी समाज पूर्णतया उद्योग प्रधान (Industrial) नहीं होता, अपितु सदैव ही अपने भीतर कृषका (Agraria) प्रणाली के तत्त्व लिए रहता है।
2. यह मॉडल मिश्रित समाजों (Transitia) के विश्लेषण के लिए पर्याप्त उपकरण प्रस्तुत नहीं करता क्योंकि आधुनिक समाजों में हमेशा कुछ कृषकीय तत्त्व मौजूद रहते हैं।
3. इन प्रतिमानों में समाज की एकदिशात्मक उन्मुखता–कृषि प्रधान स्थिति से एक उद्योग प्रधान स्थिति की ओर मान लिया गया है, जबकि ऐसा होना हमेशा सम्भव नहीं है।
4. यह मॉडल मूल 'प्रशासनिक व्यवस्था' के विश्लेषण पर बहुत कम जोर देता है, इसका मुख्य जोर प्रशासन व्यवस्था की 'पारिस्थितिकी' पर है।
5. यह मॉडल अमूर्त और काल्पनिक है। आगे चलकर रिग्स ने भी (1959 में) इस मॉडल को अस्वीकार करके नए मॉडल की रचना की।

यह सत्य है कि रिग्स के इस मॉडल में कमियाँ हैं और समस्त आलोचनाओं एवं सीमाओं के बावजूद एग्रेरिया–इण्डस्ट्रिया मॉडल ने तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षेत्र में पारिस्थितिकी अध्ययन के विकास में महत्त्वपूर्ण योगदान दिया है।

3. बहुकार्यात्मक–समपार्श्वीय–अल्पकार्यात्मक समाजों के प्रतिमान (Model of Multi Functional Parallel Low Functional Society)

इस मॉडल द्वारा फ्रेड रिग्स की अभिरुचि परिवर्तशील और विकासशील समाजों में प्रशासनिक समस्याओं को उजागर करने की रही है। अपने सम्पूर्ण विश्लेषण में उन्होंने बहुकार्यात्मक और अल्पकार्यात्मक मॉडल को विकासशील देशों की समपार्श्वीय घटनाओं के समझौते के उपकरण की तरह प्रयोग किया है।

समपार्श्वीय (प्रिज्मैटिक) समाज में सामाजिक संरचनाओं के महत्त्वपूर्ण तत्त्वों और इस समाज के प्रशासनिक उपतन्त्र जिसे रिग्स ने **'साला'** कहा है, के साथ उनकी परस्पर क्रिया का अध्ययन ही रिग्स के विश्लेषण का केन्द्र–बिन्दु है। उन्होंने बहुकार्यात्मक (फ्यूज्ड) तथा अल्पकार्यात्मक (डिफ्रेक्टेड) समाजों की केवल रूपरेखा ही प्रदान की है, जो केवल उस सीमा तक प्रासंगिक है जिस सीमा तक वह समपार्श्वीय समाजों के विश्लेषण में सहायक है। रिग्स की मुख्य रुचि समपार्श्वीय अथवा विकासमान प्रशासनिक व्यवस्थाओं पर प्रकाश डालने में रही है।

बहुकार्यात्मक समाज—बहुकार्यात्मक (फ्यूज्ड) समाज की अवधारणा को स्पष्ट करने हेतु उदाहरण के रूप में रिग्स ने साम्राज्यवादी चीन तथा क्रान्ति–पूर्व सयामी थाईलैण्ड को चुना। इन समाजों में कार्यों का कोई वर्गीकरण नहीं था तथा एक संरचना अनेक प्रकार के कार्य करती थी। ये समाज कृषि पर बहुत अधिक निर्भर थे तथा इनका औद्योगीकरण या आधुनिकीकरण नहीं हुआ था। उनकी आर्थिक व्यवस्था उस विनियम के कानून तथा परिवर्तन व्यवस्था पर आधारित थी जिसे रिग्स ने 'पुनर्वितरण

TOUCH 'n' PASS

प्रारूप' कहा। देश के प्रशासन में शाही परिवार ने एक बहुत महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाई थी। राजा तथा उसके द्वारा नामित अधिकारी सभी प्रकार के प्रशासनिक, आर्थिक तथा अल्प कार्य स्वयं ही करते थे। आर्थिक तथा प्रशासनिक कार्य करने की कोई अलग व्यवस्था नहीं थी। सरकार तथा जनता के बीच सम्बन्ध सामान्यत: निचले स्तर पर थे। जनता किसी भी चीज की आशा किए बिना राजा को अपनी सेवाएँ तथा भौतिक वस्तुएँ देकर उनके प्रति सम्मान प्रदर्शित करती थी। सरकार जनता के प्रति उत्तरदायी नहीं थी यद्यपि जनता सरकार के आदेशों को मानने के लिए बाध्य थी।

अल्पकार्यात्मक समाज—ये समाज सार्वभौमिक सिद्धान्तों पर आधारित हैं तथा इनके व्यवहार में भेद नहीं होता है, बहुत अधिक विशेषीकरण होता है तथा प्रत्येक संरचना एक विशेष कार्य करती है। आरोपित मान्यताएँ समाप्त हो जाती हैं तथा उपलब्धि मान्यताओं का आगमन होता है। समाज अत्यधिक रूप से गतिशील तथा अल्पकार्यात्मक (डिफ्रेक्टेड) होता है। इन समाजों में खुली वर्ग संरचनाएँ होती हैं जिनका प्रतिनिधित्व विभिन्न संघ करते हैं। आर्थिक व्यवस्था बाजार व्यवस्था पर आधारित होती है। बाजार का प्रभाव समाज के अन्य पहलुओं को प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष दोनों रूप से प्रभावित करता है। रिग्स ने इसे 'बाजारीकृत (मार्केटाइज्ड) समाज' कहा है। विभिन्न संघ अलग-अलग कार्य करते हैं। संचार व्यवस्था तथा प्रौद्योगिकी बहुत अधिक विकसित होती है तथा सरकार सौहार्दपूर्ण जन-सम्पर्क व्यवस्था को उच्च प्राथमिकता देती है। सरकार लोगों की आवश्यकताओं के प्रति संवेदनशील होती है तथा मानव-अधिकारों की रक्षा करती है।

समपार्श्वीय समाज—रिग्स ने समपार्श्वीय समाजों के अध्ययन पर अपना ध्यान केन्द्रित किया। रिग्स के अनुसार, समपार्श्वीय समाज वह है जिसने विशिष्टीकरण का स्तर, आधुनिक प्रौद्योगिकी के लेन-देन में आवश्यक भूमिकाओं का विशेषीकरण प्राप्त कर लिया हो, परन्तु इन भूमिकाओं को जोड़ने में असफल रहा हो। बहुकार्यात्मक तथा अल्पकार्यात्मक के बीच का समाज समपार्श्वीय समाज कहा जाता है।

रिग्स के अनुसार समपार्श्वीय समाज की तीन चारित्रिक विशेषताएँ होती हैं। वे हैं—1. विजातीयता, 2. औपचारिकता और 3. अति-आच्छादन।

1. **विजातीयता**—समपार्श्वीय समाज में अत्यधिक विजातीयता पायी जाती है। विजातीयता का अर्थ है भिन्न प्रकार की व्यवस्थाएँ, व्यवहार, क्रियाएँ तथा दृष्टिकोणों, आदि की एक साथ उपस्थिति। पूर्णतया विरोधी दृष्टिकोणों के समानान्तर सह-अस्तित्व के कारण एक समपार्श्वीय समाज में होने वाला परिवर्तन असंगत और अपूर्ण होता है। ऐसे समाजों में नया-पुराना, पूर्व-पश्चिम, गाँव-शहर, पूँजीवाद-समाजवाद जैसी विरोधी प्रवृत्तियाँ साथ-साथ चलती रहती हैं।
2. **औपचारिकता**—ऐसे समाजों में संविधान, कानून, नियम, सरकार, आदि औपचारिक रूप से विद्यमान रहते हैं तथापि प्रभावी रूप से व्यावहारिक मानदण्डों तथा वास्तविकताओं के बीच अन्तर पाया जाता है। अधिकारी कभी नियमों पर डटे रहते हैं और कभी उनकी उपेक्षा, यहाँ तक कि उनका उल्लंघन भी करते हैं। नौकरशाहों का व्यवहार ऐसा होता है जिसे पहले से नहीं बताया जा सकता तथा यह असंगत तथा परिस्थिति पर निर्भर करता है।
3. **अति-आच्छादन**—एक समपार्श्वीय समाज में नए या आधुनिक संगठन खड़े किए जाते हैं फिर भी वास्तव में पुराने या अविभेदीकृत संगठन सामाजिक व्यवस्था पर प्रभुत्व जमाए रखते हैं। समपार्श्वीय समाज में संसद, सरकारी कार्यालय, बाजार, आदि विभिन्न राजनीतिक, प्रशासनिक तथा आर्थिक कार्य सम्पन्न करते हैं तथापि उनका व्यवहार कुछ परम्परावादी संगठन जैसे, परिवार, धर्म, जाति, आदि से प्रभावित होता है।

बहुविकल्पीय प्रश्न

प्र.1. विकास प्रशासन की विस्तृत व्याख्या किसने दी?
(क) वीडनर (ख) प्रो० रिग्स (ग) डहल (घ) साइमन

उत्तर (क) वीडनर

प्र.2. विकास प्रशासन की विशेषता है–
(क) परिवर्तन शील (ख) प्रजातंत्रिक (ग) आधुनिक (घ) ये सभी

उत्तर (घ) ये सभी

प्र.3. निम्नलिखित में से कौन-सी विशेषता विकास प्रशासन की नहीं है?
(क) जन सहयोगिता (ख) रचनात्मकता (ग) अंतर्मुखी (घ) प्रतिबद्धता

उत्तर (ग) अंतर्मुखी

प्र.4. विकास प्रशासन किन देशों में अपनाया जाता है?
(क) विकसित (ख) विकासशील (ग) अल्पविकसित (घ) ये सभी
उत्तर (घ) ये सभी

प्र.5. प्रारम्भिक प्रशासन के लक्षण है–
(क) यथा स्थिति निर्देश (ख) कठोर (ग) केन्द्रीकृत (घ) ये सभी
उत्तर (घ) ये सभी

प्र.6. विकास प्रशासन का पिता किसे माना जाता है?
(क) जार्ज माट (ख) साइमन (ग) हेनरी फेयोल (घ) बोनिन
उत्तर (क) जार्ज माट

प्र.7. विकास प्रशासन शब्द का प्रयोग पहली बार किसने किया?
(क) वाल्डो (ख) व्हाइट (ग) गुडनाऊ (घ) यू०एल० गोस्वामी
उत्तर (घ) यू०एल० गोस्वामी

प्र.8. विकास प्रशासन की अवधारणा को लोकप्रिय बनाने और विकसित करने में किस-किस ने योगदान दिया?
(क) एडवर्ड डब्ल्यू वीडनर (ख) मर्ल फैनसॉड
(ग) विलियम जे० साफिन (घ) ये सभी
उत्तर (घ) ये सभी

प्र.9. विकास प्रशासन के इतिहास में सीएजी दर्शाता है–
(क) तुलनात्मक प्रशासन समूह (ख) नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
(ग) शासन के प्रति सहभागी दृष्टिकोण (घ) उन्नत शासन के लिए केन्द्र
उत्तर (ख) नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

प्र.10. एडमिनिस्ट्रेशन लैग का अर्थ है–
(क) विकास की आवश्यकता और प्रशासन की प्रतिक्रिया के बीच अंतर
(ख) लालफीताशाही
(ग) विभागों के बीच गैप
(घ) लोकतांत्रिक शासन में अंसगति
उत्तर (क) विकास की आवश्यकता और प्रशासन की प्रतिक्रिया के बीच अंतर

प्र.11. विकास प्रशासन है–
(क) बदलाव उन्मुख (ख) श्रेणीबद्ध (ग) केन्द्रवाद (घ) नौकरशाही
उत्तर (क) बदलाव उन्मुख

प्र.12. *'पॉलिटिक्स एंड एडमिनिस्ट्रेशन पुस्तक'* किसके द्वारा लिखी गई?
(क) वुड्रा विल्सन (ख) हर्बर्ट साइमन (ग) फ्रैंक जे० गुडनाऊ (घ) एल ड़ी व्हाइट
उत्तर (ग) फ्रैंक जे० गुडनाऊ

प्र.13. प्रशासनिक प्लैटोनिस्ट सम्बन्धित है–
(क) कैम्पबेल (ख) पॉल एपलबी (ग) एफएक्स सटन (घ) फ्रैंक जे गुडनाऊ
उत्तर (ख) पॉल एपलबी

प्र.14. ''तुलनात्मक लोक प्रशासन तुलनात्मक आधार पर लोक प्रशासन का अध्ययन है।'' किसके द्वारा कहा गया है?
(क) फ्रेड रिग्स (ख) टारून ए० खान
(ग) निमरोड रैफली (घ) फैरल हैडी
उत्तर (क) फ्रेड रिग्स

TOUCH 'n PASS

प्र.15. तुलनात्मक लोक-प्रशासन का दृष्टिकोण सर्वप्रथम ..... के नवीन लेख *'द स्टडी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन'* में आया–

(क) कैम्पेबल (ख) वुडरो विल्सन
(ग) फैरल हैडी (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं

उत्तर (ख) वुडरो विल्सन

प्र.16. किसने कहा कि जब तक लोक प्रशासन का अध्ययन तुलनात्मक नहीं होता तब तक विज्ञान होने का इसका दावा खोखला है?

(क) के०एल० शर्मा (ख) यू०एल० गोस्वामी (ग) राबर्ट ए० डहल (घ) व्हाइट

उत्तर (ग) राबर्ट ए० डहल

प्र.17. तुलनात्मक प्रशासन सम्मलेन कब हुआ?

(क) 1962 (ख) 1983 (ग) 1952 (घ) 1981

उत्तर (ग) 1952

प्र.18. प्रशासन का तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है–

(क) सामाजिक और आर्थिक पर्यावरण (ख) सांस्कृतिक पर्यावरण
(ग) राजनीतिक पर्यावरण (घ) ये सभी

उत्तर (घ) ये सभी

प्र.19. फैरल डैडी ने तुलनात्मक लोक प्रशासन की प्रकृति को कितने रूपों या प्रारूपों में विभक्त किया है?

(क) चार (ख) पाँच (ग) तीन (घ) छः

उत्तर (क) चार

प्र.20. राबर्ट टी० गोलम ब्यूस्की ने तुलनात्मक लोक प्रशासन की विषयवस्तु को बताया है–

(क) ध्यान केन्द्रित करने योग्य विषय को महत्त्व देता है।
(ख) परिणाम दे सकने वाले प्रयासों को अधिक महत्त्व देता है।
(ग) अध्ययन पद्धतियों या दृष्टिकोण को अपनाने के लिए अभिप्रेरणा प्रदान करता है।
(घ) ये सभी

उत्तर (घ) ये सभी

प्र.21. तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन क्षेत्र को कितने स्तरों में में विभक्त किया जाता है?

(क) दो (ख) चार (ग) पाँच (घ) तीन

उत्तर (घ) तीन

प्र.22. तुलनात्मक लोक प्रशासन है–

(1) तुलनात्मक लोक प्रशासन अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर लोक प्रशासन की संरचना, प्रक्रिया, व्यावहारिक भूमिका और प्रभाव पर सकेन्द्रित होता है।
(2) तुलनात्मक प्रशासनिक, समूह (CAG) वर्ष 1963 में गठित हुआ था।
(3) तुलनात्मक प्रशासनिक समूह अमेरिकी राजनीति विज्ञान एसोसिएशन द्वारा वित्तपोषित था।
(4) F.W Reggs तुलनात्मक प्रशासनिक समूह के अध्यक्ष इसके आरम्भ से वर्ष 1970 के अंत तक थे।

चुनें :

(क) केवल A, C, D (ख) केवल A, B, C
(ग) केवल A, B और D (घ) केवल B, C और D

उत्तर (ग) केवल A, B और D

TOUCH 'n PASS

UNIT-VIII

भारतीय प्रशासन का विकास
Evolution of Indian Administration

खण्ड-अ अतिलघु उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. भारतीय प्रशासन की मुख्य विशेषता क्या है?

What is the main characteristic of Indian Administration?

उत्तर लालफीताशाही—भारतीय प्रशासन की एक विशेषता लालफीताशाही है। अधिकारी और कर्मचारी नियमों और विनियमों पर आवश्यकता से अधिक बल देते हैं। वे प्रत्येक काम सुनिश्चित प्रक्रियाओं द्वारा ही सम्पन्न करते हैं और 'उचित मार्ग' से कार्य करने में विश्वास करते हैं।

प्र.2. आधुनिक लोक प्रशासन के जनक कौन हैं?

Who is the father of modern public Administration?

उत्तर इसका जन्म अमेरिका में 1887 ई० में **वुडरों विल्सन** (Woodrow Wilson) द्वारा रचित प्रशासन का अध्ययन (The study of Administration) नामक लेख के उपरान्त हुआ। वुडरो विल्सन को लोक प्रशासन का जनक मान जाता है।

प्र.3. 1947 से पहले भारत की प्रशासनिक व्यवस्था कौन-सी थी?

Which was administrative system before 1947 in India?

उत्तर भारतीय उपमहाद्वीप पर ब्रिटिश क्राउन का शासन था; इसे भारत में क्राउन शासन या भारत में प्रत्यक्ष शासन भी कहा जाता है, और यह 1858 से 1947 तक चला।

प्र.4. प्राचीन प्रशासन का अर्थ क्या है?

What is the meaning of ancient administration?

उत्तर प्राचीन काल में राजनीतिक व्यवस्थाएँ भी लोक प्रशासन के माध्यम से ही शासन कार्य संचालित करती थी। भारतीय लोक प्रशासन अपने वर्तमान स्वरूप में विरासत एवं निरंतरता का परिणाम है। अत: परम्परागत लोक प्रशासन की नींव पर आज के लोक प्रशासन का भवन खड़ा हुआ है।

प्र.5. लोक प्रशासन की स्थापना कब हुई?

When was public administration established?

उत्तर प्रथम चरण (1887-1926) एक विषय के रूप में लोक-प्रशासन का जन्म 1887 में हुआ। अमेरिका के प्रिन्सटन यूनिवर्सिटी में राजनीतिशास्त्र के तत्कालीन प्राध्यापक वुडरो विल्सन को इस शास्त्र का जनक माना जाता है।

प्र.6. कौन-सी प्रशासनिक इकाई प्राचीन भारत में राज्य प्रशासन से सम्बन्धित थी?

Which unit was related to state administration in ancient India?

उत्तर ऋग्वैदिक काल में दो लोकतांत्रिक निकायों का उल्लेख है जिन्हें **'सभा'** और **'समिति'** के नाम से जाना जाता है, जो राजा को नियंत्रित करते थे। 'सभा' एक विशिष्ट संस्था थी और बड़ों की परिषद के रूप में काम करती थी जबकि 'समिति' एक सार्वजनिक निकाय थी।

प्र.7. भारतीय प्रशासन से आप क्या समझते हैं?

What do you understand by Indian Administration?

TOUCH 'n PASS

उत्तर भारतीय प्रशासन का स्वरूप संसदीय है। जिसमें वास्तविक कार्यपालिका शक्ति मंत्रिपरिषद् के पास होती है। संसदीय प्रणाली (parliamentary system) लोकतांत्रिक शासन व्यवस्था की वह प्रणाली है, जिसमें कार्यपालिका अपनी लोकतांत्रिक वैधता विधायिका के माध्यम से प्राप्त करती है और विधायिका के प्रति उत्तरदायी भी होती है।

प्र.8. प्राचीन प्रशासन का अर्थ क्या है?

What is the meaning of ancient administration?

उत्तर प्राचीन काल में राजनीतिक व्यवस्थाएँ भी लोक प्रशासन के माध्यम से ही शासन कार्य संचालित करती थी। भारतीय लोक प्रशासन अपने वर्तमान स्वरूप में विरासत एवं निरंतरता का परिणाम है। अत: परम्परागत लोक प्रशासन की नींव पर आज के लोक प्रशासन की नींव पर आज के लोक प्रशासन का भवन खड़ा हुआ है।

खण्ड-ब लघु उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. लोक प्रशासन के प्राचीन काल के विकास का उल्लेख कीजिए।

Explain the evolution of the study of Ancient era in Public Administration.

उत्तर लावेल ने प्रबन्ध के बारे में लिखा है कि यह प्राचीनतम कला तथा नवीनतम विज्ञान है। यही बात **लोक-प्रशासन** के बारे में कही जा सकती है। लोक प्रशासन की कला मानव समाज में इसके आदिकाल में चली आ रही है। जब आदि मानव वन्य जीवन व्यतीत कर रहा था, उस समय भी उसमें इस कला के बीज निहित थे, वह इसकी सहायता से ही अपनी उन्नति कर सका। किन्तु शास्त्रीय विषय के रूप में इसका विधिवत् विवेचन और व्यवस्थित अध्ययन 18वीं शताब्दी के अन्तिम चरण से आरम्भ हुआ।

लोक प्रशासन का विकास : प्राचीन काल
(Evolution of Public Administration : Ancient Era)

लोक प्रशासन प्रबन्ध की क्रिया तथा ज्ञान की पृथक् शाखा या विषय दोनों है। प्रबन्ध क्रिया के रूप में लोक प्रशासन उतना ही पुराना है जितना सामाजिक जीवन।

प्राचीन मिस्र, चीन, भारत और मेसोपोटामिया की नदी-घाटियाँ सभ्यता की प्राचीनतम जन्मभूमि थीं, इन घाटियों में ही लोक प्रशासन ने आरम्भ में एक मूर्त रूप ग्रहण किया। मिस्र में नील नदी के जलमार्गों के नियमन की आवश्यकता के कारण केन्द्रित कर्मचारीतन्त्रात्मक प्रशासन की प्राचीनतम व्यवस्था का विकास हुआ। प्रतियोगिता परीक्षाओं द्वारा भर्ती की जाने वाली लोक सेवाओं का विकास चीन में ईसा पूर्व तीसरी शताब्दी में ही हो गया था। प्राचीन भारत में प्रशासन की कला राजशास्त्र अथवा अर्थशास्त्र का अंग समझी जाती थी तथा गंगा-सिन्धु घाटी के ग्राम समाज, गणराज्यों तथा राजतन्त्रात्मक राज्यों में हमें इस बात के प्रमाण मिलते हैं कि वहाँ बहुत प्राचीन काल से एक पर्याप्त सुविकसित प्रशासकीय व्यवस्था विद्यमान थी। रामायण, महाभारत तथा कौटिल्य के अर्थशास्त्र में प्रशासन के कतिपय उन्नत नियमों का वर्णन किया गया है। कौटिल्य के अर्थशास्त्र में 'लोक प्रशासन' विषय का विस्तृत और व्यवस्थित ढंग से विवेचन किया गया है। उसमें शासन के विभिन्न पदाधिकारियों के कर्तव्यों और दायित्वों का पूरा विवरण है तथा सरकारी अधिकारियों और लगान वसूली से जुड़े कर्मचारियों की भर्ती और प्रशिक्षण के बारे में विस्तार से व्याख्या की गई है। प्राचीन यूनान के नगर राज्यों में भी लोक प्रशासन का संगठित रूप हमें प्राप्त होता है। रोमन शासकों ने लोक प्रशासन को वैधानिक मानदण्ड एवं स्वरूप प्रदान किए। मध्यकालीन सामन्तवाद ने प्रशासन के क्षेत्र में एक अराजकतापूर्ण विकेन्द्रीकरण का समावेश किया परन्तु उसके खण्डित सूत्रों को फ्रांस, इंग्लैण्ड, प्रशा व रूस के नवोदित राजतन्त्रों ने पुन : संगठित व समायोजित कर दिया। राजा की सत्ता के विस्तार तथा केन्द्रीकरण का स्वाभाविक परिणाम यह हुआ कि राजमहलों के कर्मचारियों की संख्या में निरन्तर वृद्धि होती चली गयी। इसके फलस्वरूप राज्य के प्रशासन कार्य को मन्त्रालयों, विभागों और उसके क्षेत्रीय कार्यकलापों में संगठित कर लिया गया। एक ऐसी लोक सेवा की रचना हुई जिसके कर्मचारियों को पूर्णतया सिफारिश के आधार पर भर्ती किया जाता था। प्रशा संसार का सबसे पहला देश था जिसने अपनी लोक सेवा के कर्मचारियों को योग्यता व गुणों के आधार पर भर्ती किया। इस प्रकार संगठित की जाने वाली लोक सेवा की सफलता ने दूसरे देशों का ध्यान भी अपनी ओर आकर्षित किया तथा कालान्तर में उन्होंने इसी पद्धति का अनुसरण करना आरम्भ कर दिया। औद्योगिक क्रान्ति तथा लोकतन्त्र के विकास के कारण प्रशासन के क्षेत्र तथा उसके कार्यों के बारे में अनेक जटिल समस्याएँ उत्पन्न हो गयीं। विश्व-युद्धों ने प्रशासकीय समस्याओं को और अधिक जटिल बना दिया। इसका परिणाम यह हुआ कि प्रशासन का संगठन व उसकी कार्य-विधि पहले की अपेक्षा अधिक तकनीकी एवं दुरूह हो गयी। अब आर्थिक संकट, सामाजिक न्याय तथा सामाजिक सुरक्षा से सम्बन्धित समस्याओं के निराकरण का भार लोक प्रशासकों पर आ पड़ा है।

TOUCH 'n PASS

प्र.2. राजस्व प्रशासन एवं न्यायिक प्रशासन का उल्लेख कीजिए।

Explain the revenue administration and judicial administration.

उत्तर

राजस्व प्रशासन
(Revenue Administration)

जब हम राजस्व प्रशासन के बारे में बात करते हैं, तब यह बताना उचित होगा कि भू-राजस्व मुगल राज्य की आय का प्रमुख स्रोत होता था। राजा के भू-भाग को बारहवें / आठवें / एक-चौथाई के रूप में परिभाषित किया गया था। ये आमतौर पर सम्राट पर निर्भर करता था। उस समय में तीन प्रकार की भूमि अधिकार प्रणाली थी। बंगाल में पहली जमींदारी प्रणाली प्रचलित हुई और इसे अंग्रेजों द्वारा मद्रास के कुछ भागों तक विस्तृत किया गया। इस प्रणाली के अंतर्गत जमींदारों ने भू-राजस्व को निश्चित करने के लिए साम्राज्य और किसानों के बीच मध्यस्थ का काम किया। दूसरी प्रणाली महलवारी प्रणाली थी, जिसका विस्तार उत्तर पश्चिम प्रांत में देखा गया था, जिसमें भू-राजस्व का निपटान जमींदारों और किसानों द्वारा संयुक्त रूप से किया जाता था, क्योंकि उन दोनों के पास भूमि का संयुक्त स्वामित्व था। तीसरी प्रणाली रैयतवारी प्रणाली, जो उत्तर भारत और दक्कन में प्रचलित थी, ने राज्य और रैयतों या किसानों के बीच सभी प्रकार के बिचौलियों को समाप्त कर दिया। हालांकि, किसान खेत के राजस्व के वार्षिक भुगतान के लिए उत्तरदायी थे, लेकिन उनके पास कोई स्वामित्व का अधिकार नहीं होता था। ये राजा में निहित थे।

न्यायिक प्रशासन (Judicial Administration)

अब हम दीवानी (सिविल) न्यायिक प्रशासन एवं फौजदारी (क्रीमिनल) न्यायिक प्रशासन पर चर्चा करेंगे।

दीवानी (सिविल) न्याय प्रशासन

मुगल राज्य, जो एक पूर्णतया मुस्लिम राज्य था, जिस कारण दीवानी न्याय प्रशासन पूर्ण रूप से कुरान के नियमों पर आधारित था। काजी (न्यायाधीश) न्याय देने में कुरान के आदेशों का पालन करते थे। इस सम्बन्ध में काजी पहले से किए गए निर्णयों के साथ-साथ सम्राटों द्वारा जारी किए गए अध्यादेशों से भी निर्देशित होते थे। काजी को प्रथागत कानून पर कायम रहना पड़ता था तथा समानता के नियमों का पालन करना आवश्यक था । निस्संदेह, सम्राट मूल और अपीलीय दोनों ही न्यायक्षेत्र के संदर्भ में अंतिम अधिकारी था, परन्तु, इस सम्बन्ध में भी वह कुरान के पवित्र कानूनों को कभी अस्वीकार नहीं कर सकता था।

फौजदारी (क्रिमिनल) न्याय प्रशासन
(Criminal Administration of Justice)

दीवानी न्याय की तरह ही फौजदारी न्याय प्रशासन भी कुरान की उपदेशों पर ही आधारित था। आपराधिक मामलों को तीन मुख्य भागों में वगीकृत किया गया था अर्थात् ईश्वर के विरूद्ध किया गया अपराध, राजा के विरूद्ध किया गया अपराध, तथा प्रजा के विरूद्ध किया गया अपराध। अपराधियों को 'हुदा' या प्रतिरोध और ताजिर (न्यायाधीशों द्वारा दी गई सजा) जैसी सजा दी जाती थी। सजा बहुत कठोर हुआ करती थी। मुगल राज्य के खिलाफ राजद्रोह और शडयंत्र के लिए लोगों को जिन्दा जलाना या कोडे से मारके हत्या करना आम बात थी। औरंगजेब के शासनकाल में, किसी गैर-मुस्लिम की गवाही पर किसी मुस्लिम को दंडित नहीं किया जा सकता था, लेकिन इसके विपरीत स्थिति होने पर ऐसा कुछ नहीं होता था।

औरंगजेब के बाद, कोई ऐसा सम्राट नहीं हुआ, जो मुगल साम्राज्य के वर्चस्व को संभाल सकता था। प्रशासन, न्याय, व्यापार और वाणिज्य, राजस्व आदि शिथिल पड़ गए, जिस कारण मुगल साम्राज्य लुप्त होने पर आ गया था। 1600 ई० तक ईस्ट इण्डिया कम्पनी ने अपना अतिक्रमण बढ़ा लिया था जिससे मुगल साम्राज्य पूरी तरह से लुप्त हो गया।

प्र.4. भारतीय प्रशासन में ईस्ट इण्डिया कम्पनी का एक अवलोकन दीजिए।

Give a overview on East India company in Indian administration.

उत्तर

ईस्ट इण्डिया कम्पनी-एक अवलोकन
(Over View-East India Company)

ईस्ट इंडिया कंपनी व्यापारिक उद्देश्यों के साथ भारत में आई और पूर्ण रूप से व्यापारिक थी। इसमें एक समिति थी, जिसकी अध्यक्षता गवर्नर द्वारा की जाती थी। अध्यक्ष के पास विधायी और कार्यकारी शक्तियाँ होती थीं। समिति ने व्यापार बोर्ड, सैन्य बोर्ड, राजस्व बोर्ड, और रेलवे बोर्ड आदि का गठन किया। इन बोर्डों के कारण विधायी और कार्यकारी मामलों में चर्चा और विचार-विमर्श प्रारम्भ हुआ। रिकॉर्ड का रखरखाव एक मुख्य कार्य था, जिसने निरपेक्षता और अनियंत्रित शक्ति को नियंत्रण करने में सहायता की।

TOUCH 'n' PASS

अगस्त 1765 में, जब से तत्कालीन मुगल सम्राट ने ईस्ट इंडिया कंपनी को बिहार, बंगाल, और उड़ीसा के प्रांतों में 'दीवानी' (भू-राजस्व) एकत्र करने की शक्तियाँ प्रदान कीं, तब पहली बार ईस्ट इंडिया कम्पनी को शक्ति और अधिकार का आभास हुआ। राजस्व संग्रहण से प्रारम्भ होकर कम्पनी ने धीरे-धीरे नागरिक, न्यायिक और सैन्य मामलों से सम्बन्धित शक्तियों पर पूर्ण अधिकार कर लिया। कम्पनी के अब दो प्रमुख लक्ष्य थे—विजय और एकीकरण।

सहायक संधि का सिद्धांत एक आक्रामक नीति थी, जिसका परिणाम यह हुआ कि अब कम्पनी के अधिकारी देशी रियासतों द्वारा शासित स्थानीय राज्यों के राजनीतिक और प्रशासनिक मामलों में बढ़-चढ़कर रुचि लेने लगे। 18वीं शताब्दी का प्रारम्भ एक ऐसे युग के रूप में देखा जा सकता था, जब कम्पनी के अधिकारियों ने स्थानीय राज्यों के राजनीतिक, वाणिज्यिक, और सैन्य गतिविधियों में हस्तक्षेप का अधिकार अपने लाभ के लिए प्राप्त किया।

ईस्ट इंडिया कम्पनी ने एक विशाल प्रशासनिक तंत्र और सुव्यवस्थित कार्मिक प्रणाली की स्थापना की, जिसके माध्यम से वे भारत के क्षेत्रीय प्रांतों पर नियंत्रण व उनका एकीकरण कर सकते थे। लॉर्ड कॉर्नवालिस ने सिविल सेवा कोड विकसित किया। उन्होंने जिला कलेक्टर के कार्यालय को नियमित और निर्दिष्ट किया और जिला न्यायाधीश के कार्यालय की स्थापना की। लॉर्ड वेलेस्ले के शासनकाल में मुख्य सचिव का कार्यालय स्थापित किया गया था। लॉर्ड बेंटिक के शासनकाल में आयुक्त का कार्यालय और सचिवालय में अनुभागीय व्यवस्था की गई थी। चार्टर अधिनियम 1833 के अंतर्गत, बंगाल के गवर्नर जनरल का भारत के गवर्नर जनरल के रूप में नियुक्ति की गई, जो अब भारत में ब्रिटिश प्रशासन के प्रमुख था। लॉर्ड डलहाउसी के 'समाप्ती के सिद्धांत' ने कम्पनी को भारतीय राज्यों के नीतिगत मामलों पर पूर्ण शक्ति और नियंत्रण करने का अधिकार दिया। इससे, ब्रिटिश शासन को राजस्व के अधिकारों के साथ-साथ भारत के दूरस्थ कोने तक एक सुदृढ़ आधार स्थापित करने में सहायता मिली।

हालाँकि, समय बीतने के साथ, कम्पनी में भ्रष्टाचार फैल गया। कम्पनी के प्रबंधन को नियमित करने के लिए, ब्रिटिश संसद ने दो प्रमुख अधिनियमों, रेगुलेटिंग एक्ट 1773 और पिट्स इंडिया एक्ट 1784 को पारित किया। इसके बाद 1793, 1813, 1833, और 1853 अधिनियमों ने अधिकार, शक्ति, और विशेषाधिकारों से कम्पनी को लगातार वंचित रखा।

रेग्यूलेटिंग एक्ट 1773 और पिट्स इंडिया एक्ट 1784 ने कम्पनी की स्थिति नियंत्रित किया। रेगुलेटिंग एक्ट 1773 ने कम्पनी को रि-मॉडल किया और इसे ब्रिटिश सरकार की निगरानी में रखा। भारत के मामलों को देखने के लिए पिट्स इंडिया एक्ट 1784 के अंतर्गत इंग्लैंड में एक नियंत्रण बोर्ड की स्थापना की, जिसमें सरकारी खजाने के प्रमुख, राज्य सचिव, और चार सर्वोच्च पार्षद सम्मिलित थे। तब पहली बार, सरकार को भारत सरकार के रूप में जाना गया। देश का प्रशासनिक व्यवस्था को संभालने के लिए गवर्नर जनरल नियुक्त की गई। वारेन हेस्टिंग्स प्रथम गवर्नर जनरल थे। गवर्नर जनरल समिति में कम्पनी के तीन वचनबद्ध सदस्य थे। गवर्नर जनरल के पास समिति द्वारा लिए गये निर्णयों को रद्द करने का अधिकार था। कम्पनी के अधीन जिलों की प्रशासनिक व्यवस्था यूरोपीय जिला कलेक्टरों के हाथों में थी, जिन्हें सम्बन्धित जिलों में कम्पनी के नागरिक और आपराधिक न्यायालयों का अध्यक्ष भी बनाया गया था। जिला कलेक्टरों की निगरानी के लिए कलकत्ता में राजस्व बोर्ड का गठन किया गया था।

1857 के संग्राम, जिसे पहला भारतीय स्वतंत्रता संग्राम के रूप में जाना जाता है, ने भारत में ब्रिटिश ईस्ट इंडिया कम्पनी के शासन का अंत किया। ब्रिटिश संसद में भारत सरकार अधिनियम 1858 पारित किया गया, जिसके अनुसार कम्पनी का शासन समाप्त हो गया। सभी शक्तियां ब्रिटिश क्राउन को हस्तांतरित कर दी गई, जिसने भारत में एक कार्यालय बनाया, जिसमें राज्य सचिव थे, जो प्रशासन से सम्बन्धित मामलों को देखते थे। गवर्नर जनरल के पद को अब वायसराय (भारत में ब्रिटिश क्राउन का मुख्य प्रशासक) के रूप में प्रतिस्थापित किया गया था। यह भारत में ब्रिटिश संसद द्वारा पारित आदेशों के कार्यान्वयन को देखता था। सेना को पुनर्गठित किया गया और अधिकांश उच्च पद यूरोपीयों को, और कुछ, भारत के उच्च जाति वाले अधिकारियों को दिये गये। एक विशेष उद्देश्य के लिए जातिगत भेदभाव किया गया, जिससे भविष्य में अन्य सैन्य विद्रोह को रोका जा सके।

इस प्रकार ब्रिटिश ईस्ट इंडिया कम्पनी, भारत में ब्रिटिश क्राउन के शासन की अग्रगामी थी। 1857 के विद्रोह के बाद, भारत का शासन सीधे ब्रिटिश क्राउन के अधीन आ गया।

प्र.5. अंग्रेज प्रशासन की विशेषताएँ लिखिए।

Write the features of british administration.

उत्तर

अंग्रेज प्रशासन की विशेषताएँ : भारतीय प्रशासन पर
(Characteristics of British Administration : On Indian Administration)

प्रभाव (Effect)

अब हम अंग्रेज प्रशासन के उन तथ्यों की चर्चा करेंगे, जिनसे भारतीय प्रशासन प्रभावित हुआ।

केन्द्रीकृत प्रशासन (Centralized Administration)

1773 के विनियमन अधिनियम में, पहली बार केन्द्रीकृत प्रशासन को देखा गया, जिसने राष्ट्रपति पद की शक्तियों को प्रतिबंधित कर दिया था। प्रेसीडेंसी को गवर्नर जनरल-इन-काउंसिल के प्रशासनिक नियंत्रण में लाया गया था। 1784 के पिट्स इंडिया अधिनियम ने आगे के केन्द्रीकरण के लिए मार्ग प्रशस्त किया, जिसमें भारत से सम्बन्धित मामलों को ब्रिटिश सरकार के अधीन नियंत्रण बोर्ड के समक्ष रखा गया था।

हमारे पास केन्द्रीय स्तर पर सरकार बनाने के लिए प्रधानमंत्री और मंत्रिपरिषद के साथ एक केन्द्रीय प्रशासन है। राष्ट्रीय भारत परिवर्तन संस्थान (नीति आयोग), संघ लोक सेवा आयोग, चुनाव आयोग, वित्त आयोग, केन्द्रीय सतर्कता आयोग और प्रशासनिक सुधार आयोग जैसे आयोग और संस्थाएँ हैं, जो काम करती हैं।

इसके अतिरिक्त, नियामक संस्थाएं जैसे कि भारतीय दूरसंचार नियामक प्राधिकरण, पेंशन कोश नियामक और विकास प्राधिकरण, भारतीय खाद्य सुरक्षा और मानक प्राधिकरण, विमानन प्राधिकरण और ऐसी अन्य संस्थाएँ केन्द्रीय स्तर पर काम कर रही हैं।

प्रांतीय सरकार (Provincial Government)

1919 के अधिनियम द्वारा केन्द्रीय और प्रांतीय सरकारों के बीच विषयों को विभाजित किया था। प्रांतों को अपने स्वयं के मामलों का प्रबंधन करने के लिए कुछ स्वायत्तता प्रदान की गई थी। 1935 के अधिनियम अंतर्गत शक्तियों का और अधिक विकेन्द्रीकरण हुआ और 1919 अधिनियम की तुलना में प्रांतों को अधिक स्वायत्तता दी गई। 1935 के अधिनियम के दो महत्वपूर्ण पहलू थे। पहला, इसने प्रांतों को कुछ क्षेत्रों में एक विशेष अधिकार दिया और वे केंद्रीय नियंत्रण से मुक्त हो गए थे। दूसरा, प्रांतों के स्तर पर जिम्मेदार सरकार का परिचय देने के लिए औपनिवेशिक सरकार की ओर से उत्सुकता का प्रमाण था। इन प्रयासों के बाद भी, ब्रिटिश शासन एक अत्यधिक केन्द्रीकृत शासन था और इस लक्ष्य का समर्थन करने के लिए, ब्रिटिश शासन में एक प्रशासनिक संरचना विकसित की थी।

हमारे देश में संघीय संरचना है। केन्द्र, राज्य और स्थानीय स्तर की सरकारें उन विषयों से सम्बन्धित कानून बनाने के लिए उत्तरदायी हैं, जो उनके लिए निर्धारित किए गए हैं। हालाँकि, यहाँ भी, केन्द्रीय शासन को अधिक शक्तिशाली माना जाता है।

प्र.6. भारत सरकार अधिनियम 1935 का उल्लेख कीजिए।

Explain the Indian Government act of 1935.

उत्तर

भारत सरकार अधिनियम 1935
(Indian Government Act 1935)

अखिल भारतीय महासंघ
(All India Federation)

भारत सरकार अधिनियम 1935 के अन्तर्गत, प्रांतीय स्वायत्तता के साथ-साथ केंद्र में एक अखिल भारतीय महासंघ बनाने के लिए प्रस्ताव दिया। इस अधिनियम द्वारा भारत में प्रांतों और रियासतों के लिए एक महासंघ का प्रस्ताव रखा गया। रियासतों के पास संघ में शामिल होने का विकल्प था और इस सम्बन्ध की प्रकृति, जो अंगीकार पत्र पर आधारित थी, के कारण प्रत्येक राज्य में अलग-अलग थी।

इस अधिनियम द्वारा द्विसदनीय विधायिका के लिए प्रावधान किया गया। निचले सदन को अप्रत्यक्ष रूप से चुना जाएगा और उच्च सदन में (राज्यों की परिषद) रियासतों और प्रख्यात वर्गों का एक समग्र प्रतिनिधित्व होगा। अधिनियम द्वारा उच्च सदन को अधिक अधिकार दिए गए: जैसे— अनुदानों पर मतदान करने का अधिकार, और सदस्यों को परिषद के प्रति उत्तरदायी बनाया जाए।

संघीय और प्रांतीय सरकारों को आवंटित विषय तीन सूचियों में बाँटे गए। पहली सूची संघीय सूची थी, जिसमें 59 विषय थे, जो सामान्य हित के विषय थे, जिसमें एक-समान व्यवहार की मांग की गयी थी। दूसरी सूची में 54 विषय थे, जो प्रांतीय हितों के विषय थे, जिनमें कोई एक-समान व्यवहार आवश्यकता नहीं थी, उन्हें प्रांतीय सूची में सम्मिलित किया गया। तीसरी सूची में 36 विषय थे, इन विषयों को संघीय और प्रांतीय सरकारों द्वारा संयुक्त रूप से देखा जाता था। भविष्य में आने वाले अवशिष्ट विषयों को समायोजित की शक्तियाँ गवर्नर जनरल के हाथों में निहित थीं।

इस अधिनियम ने एक संघीय न्यायालय का प्रावधान किया, जो अंर्तप्रांतीय विवादों के प्रति निर्णय देगा। द्वैषासी प्रशासन का सिद्धांत, अर्थात्, सरकारी प्रशासन को दो विषयों में बाँटना केन्द्र पर भी लागू कर दिया गया था। इस अधिनियम ने भारत के लिए संघीय सरकार का प्रस्ताव रखा, और पहली बार भारतीय राज्यों और ब्रिटिश प्रशासन को एक ही संविधान के अंतर्गत लाया गया। इसमें संघ की सभी विशेषताएँ थीं, जैसे— लिखित संविधान, संघीय और प्रांतीय सरकारों के बीच विषयों का विभाजन, और

TOUCH n PASS

संविधान के प्रावधानों की व्याख्या के लिए एक संघीय न्यायालय। इस अधिनियम द्वारा न केवल भारत के लिए संवैधानिक विकास का मार्ग प्रषस्त हुआ बल्कि इसने हमारे संविधान निर्माताओं को भी प्रभावित किया, जिससे वह एक स्वतंत्र भारत के लिए संविधान बना सके।

जैसा कि अखिल भारतीय महासंघ को प्रस्तावित किया गया था, उसे कार्यान्वित नहीं किया जा सका। पहले की तरह ही ब्रिटिश संसद की सर्वोच्चता बनी रही। राज्य के सचिव और गवर्नर जनरल अंतिम अधिकारी थे और वे अधिनियम से ऊपर थे। इसीलिए कोई भी भारतीय राजनीतिक दल इस अधिनियम से सहमत नहीं हुआ।

प्रांतीय स्वायत्तता (Provincial)

1935 के अधिनियम ने द्वैधशासन के स्वरूप को समाप्त कर दिया। स्थाननांतरण और आरक्षित विषयों के अन्तर को दूर कर दिया गया और पूरे प्रशासन का उत्तरदायित्व एक मंत्री को सौंपा गया, जो विधायिका के प्रति उत्तरदायी था। तीन सूची प्रणाली के अंतर्गत, निर्दिष्ट विषयों के साथ प्रांतों के लिए एक पृथक स्थिति निहित की गयी और केंद्र के साथ उनका एक संघीय सम्बन्ध भी स्थापित किया गया।

प्र.7. भारतीय प्रशासन में परिवर्तन पर चर्चा कीजिए।

Discuss on changes in Indian administration.

उत्तर

भारतीय प्रशासन में परिवर्तन
(Changes in Indian Administration)

26 जनवरी 1950 को एक नया संविधान लागू हुआ और इसका उद्देश्य और स्वभाव ब्रिटिश शासन के तहत प्रचलित उद्देश्य और स्वभाव से काफी अलग था। नए संविधान ने देश में संसदीय लोकतन्त्र की स्थापना की। संघ और राज्य सरकारों के साथ संघीय शासन स्थापित किया गया था। संघ और राज्य स्तर पर लोक सेवा आयोगों ने मैधावी लोक सेवकों का चयन सुनिश्चित किया। राज्य नीति के निर्देशक सिद्धांत और नागरिकों के लिए मौलिक अधिकार और मौलिक कर्त्तव्य निर्धारित किए गए। इस तरह के प्रावधानों ने देश में सार्वजनिक प्रशासन की जिम्मेदारियों को बढ़ा दिया।

विकास एवं कल्याण (Development and Welfare)

ब्रिटिश शासन के तहत, व्यापार और व्यावसायिक गतिविधियों ने प्रशासन को इस तरह से प्रेरित किया जिससे डाक-तार, बंदरगाहों और राजमार्गों, बैंकिंग और बीमा आदि का उदभव हुआ। शिक्षा को भी प्राथमिकता दी गई। प्राथमिक स्तर पर स्वास्थ्य और चिकित्सा सुविधाएँ मिलने लगीं। प्रथम विश्व युद्ध उपरान्त औद्योगिक विकास को बढ़ावा देने के लिए आर्थिक सुविधाएँ प्रदान की गई। हालाँकि, लोगों के विकास और कल्याण को दूसरी प्राथमिकता पर रखा गया।

जब भारत औपनिवेशिक शासन से मुक्त हो गया, तो भारत का संविधान नए स्वतन्त्र देश के लिए लिखा गया। हमारे संविधान की प्रस्तावना में हर नागरिक को सामाजिक, आर्थिक, और राजनीतिक न्याय देने; विचार, अभिव्यक्ति, विश्वास, और पूजा की स्वतंत्रता देने; स्थिति और अवसर की समानता देने; और बंधुता, जिससे राष्ट्र की संप्रभुता और अखंडता व व्यक्तिगत गरिमा को सुनिश्चित करने को अंर्तनिहित किया गया है। राज्य के नीति-निर्देशक तत्वों का उल्लेख करते हुए संविधान के चौथे खण्ड (Part IV) में कहा गया है कि उपरोक्त विशिष्टताओं को ध्यान में रखते हुए ये तत्त्व सरकार को नीति निर्माण व क्रियान्वयन में दिशा-निर्देश देंगे। इन निर्देश तत्त्वों के अन्तर्गत राज्य को नागरिकों के लिए स्थिति, सुविधाओं, और अवसरों व आय में असमानताओं को समाप्त करने का प्रयास करना है। पुरूषों और महिलाओं दोनों को अजीविका का समान अधिकार होगा। राज्यों को यह भी निर्देशित किया गया है कि समान काम के लिए समान वेतन उपलब्ध कराया जाएगा। बच्चों और युवाओं के नैतिक, मानसिक, शारीरिक, और मनोवैज्ञानिक स्वास्थ्य की रक्षा के लिए प्रावधान किया जाएगा। न्याय में समानता और मुफ्त कानूनी सहायता दिलाने का भी निर्देश दिया गया है। रोजगार व शिक्षा का अधिकार व बुढ़ापे में सरकारी सहायता आदि राज्य की नीतियों में मार्गदर्शक बिन्दु होंगे।

प्रशासन में सार्वजनिक भागीदारी
(Public Particapation In Administration)

1950 दशक के अंत में, पंचायती राज संस्था, ग्रामीण विकास प्रशासन में ग्रामीण लोगों की भागीदारी का सबसे महत्वपूर्ण साधन रहा है। सामुदायिक विकास इस लोकप्रिय भागीदारी का पहला चरण था। 73वें सांविधानिक संशोधन अधिनियम, सूचना का अधिकार, सोशल ऑडिट, नागरिक अधिकार पत्र, शिकायत निवारण मशीनरी द्वारा लोकप्रिय भागीदारी को सुनिश्चित किया गया है।

TOUCH 'n PASS

इलेक्ट्रॉनिक शासन (Electronic Governance)

सार्वजनिक क्षेत्र व उपक्रमों में सूचना व संचार प्रौद्योगिकी के एप्लीकेशन व हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर घटकों का प्रयोग इलेक्ट्रॉनिक शासन कहलाता है। इसके कारण संगठन के अन्तर्गत पारम्परिक प्रशासनिक पद्धतियों और प्रणालियों का डिजीटल रूपान्तरण हुआ है। साथ ही, सार्वजनिक सेवाएँ प्रदान करने में भी डिजीटल रूप से प्रभाविकता और कुशलता बढ़ी है। नागरिक सूचना व संचार प्रौद्योगिकी द्वारा शासन में भी भाग ले सकते हैं।

खण्ड-स विस्तृत उत्तरीय प्रश्न

प्र.1. लोक प्रशासन में आधुनिक काल के विकास का वर्णन कीजिए।

Describe the evolution of the study of modern age of public administration.

उत्तर

लोक प्रशासन का विकास : आधुनिक काल
(Evolution of Public Administration : Modern Age)

यद्यपि प्रशासन का अनुभव प्राचीनकाल से चला आ रहा है, पर इसका अध्ययन अभी हाल के वर्षों में ही होने लगा है। प्रशासकीय व्यवस्था के अध्ययन की ओर अधिक ध्यान अभी हाल के वर्षों में निम्नलिखित कारणों से दिया जाने लगा है—(i) वर्तमान राज्यों में सरकार का प्रशासनिक कार्य बहुत अधिक बढ़ गया है, अत: प्रशासनिक व्यवस्था एवं कार्यपद्धति का अध्ययन आवश्यक हो गया है। (ii) लोक प्रशासन पर राष्ट्रीय आय का काफी बड़ा अंश खर्च हो जाता है, अत: यह आवश्यक हो गया है कि इस धन को उचित रूप से खर्च किया जाए और हर प्रकर की फिजूलखर्ची रोकी जाए। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए भी लोक प्रशासन का अध्ययन आवश्यक हो गया है। (iii) चूँकि प्रशासन विज्ञान है, अत: यह आवश्यक है कि अन्य विज्ञानों की भाँति इसका भी अध्ययन किया जाए। जब सरकार का काम इतना बढ़ गया है, तो यह प्रश्न उठता है कि इन कामों को अच्छी तरह कैसे किया जाए। इसके लिए प्रशासनिक समस्याओं के अध्ययन एवं अनुसन्धान की आवश्यकता प्रतीत हुई।

एक क्रिया के रूप में तो लोक प्रशासन काफी प्राचीन है तथापि अध्ययन की एक शाखा या विद्या (A Branch of Knowledge or a Subject of Study) के रूप में उसका उदय वर्तमान काल में ही सम्भव हुआ है। ऐसा भी कहा जा सकता है कि एक लम्बे समय तक प्रशासन सम्बन्धी समस्त चिन्तन राजनीति, नीतिशास्त्र तथा विधिशास्त्र जैसी विद्याओं के साथ घुला-मिला रहा। यही कारण है कि रामायण और महाभारत जैसे ग्रन्थों के भीतर राजनीतिक चिन्तन के साथ ही प्रशासन सम्बन्धी चिन्तन भी पर्याप्त मात्रा में सन्निहित है। स्मृतियाँ हिन्दुओं के विधि ग्रन्थ हैं, उनमें न्यायिक संगठन एवं सामान्य प्रशासन का विस्तार से वर्णन किया गया है। कौटिल्य के अर्थशास्त्र में राज्य के सैद्धान्तिक आधारों की अपेक्षा प्रशासन की समस्याओं का अधिक विश्लेषण किया गया है। इसमें राजतन्त्र, नौकरशाही, भ्रष्टाचार, समन्वय, भूराजस्व, कराधान, आदि विषयों का सूक्ष्म विश्लेषण किया गया है। अबुल फजल द्वारा लिखित ग्रन्थ (अकबर के काल में) 'आइन-ए-अकबरी' लोक प्रशासन का एक उल्लेखनीय ग्रन्थ माना जाता है। मैकियावेली की रचना 'प्रिन्स' में शासन संचालन एवं प्रशासन काल की विस्तृत व्याख्या मिलती है।

आधुनिक काल में राजनीतिशास्त्र के ग्रन्थों तथा राजनीतिज्ञों के संस्मरणों में समय-समय पर प्रशासनिक विषयों की विवेचना की गयी, परन्तु लोक प्रशासन को अध्ययन का स्वतन्त्र विषय नहीं माना गया। 17वीं शताब्दी तक तो **'लोक प्रशासन'** शब्द का प्रयोग ही नहीं किया गया था। यूरोपीय भाषाओं में 'लोक प्रशासन' शब्द का प्रचलन 17वीं शताब्दी में हुआ जब सम्राटों द्वारा लोक कार्यों में प्रशासन तथा उनकी निजी घरेलू व्यवस्था के बीच अन्तर किया जाना जरूरी हुआ। आधुनिक लोक प्रशासन का अध्ययन पहली बार प्रशा (जर्मनी) में प्रारम्भ हुआ जहाँ उसे परिवीक्षाधीन लोक कर्मचारियों के प्रशिक्षण पाठ्यक्रम में स्थान दिया गया। जर्मनी और ऑस्ट्रिया में 1500 से 1700 के बीच पनपे कैमरेवादियों ने सरकारी कर्मचारियों के कॉडर, स्वरूप, कार्यों और अपेक्षित व्यवहार के क्षेत्र में अनुसन्धान पर जोर दिया। संयुक्त राज्य अमेरिका में 18वीं शताब्दी के अन्त में प्रकाशित विश्वकोश 'फेडरेलिस्ट' के 72वें परिच्छेद में अमेरिका के पहले वित्तमन्त्री अलेक्जेण्डर हैमिल्टन ने लोक प्रशासन के अभिप्राय और क्षेत्र की सुस्पष्ट व्याख्या की। सन् 1812 में फ्रेंच लेखक चार्ल्स जीन बोनिन (Charles Jean Bounin) ने **'लोक प्रशासन के सिद्धान्त'** (Principles D' Administration Publique) नामक इस विषय की पहली पुस्तक लिखी। बोनिन ने ही नैपोलियन के शासन काल में 1800 के प्रारम्भिक काल में हुई प्रशासनिक क्रान्ति के बाद सरकारी अधिकारियों के लिए प्रशासनिक संहिता का मसौदा तैयार किया। फ्रांस में कई और रचनाएँ भी प्रकाशित हुईं जिनमें 1859 में प्रकाशित विवेयन की पुस्तक 'एतुदेज एदमिनिस्त्रेतित्वस' (Administrative Studies) का नाम उल्लेखनीय है। फिर भी लोक प्रशासन का जनक अमेरिकी विद्वान वुडरो विल्सन को ही माना जाता है और इस विषय का जन्म सन् 1887 में हुआ मानते हैं।

TOUCH 'n PASS

वस्तुत: सामाजिक विज्ञानों में लोक प्रशासन एक प्रकार से नया विषय है। इसने अभी 136 वर्ष ही पूरे किए हैं। इसके विकास का इतिहास सपाट न होकर उतार-चढ़ावों का रहा है जिसे निम्नलिखित चरणों में बाँटकर अध्ययन करने से समझना सरल है—

1. **प्रथम चरण**—1887-1926 (राजनीति-प्रशासन द्वैतभाव)
2. **द्वितीय चरण**—1927-1937 (प्रशासन के सिद्धान्तों पर बल)
3. **तृतीय चरण**—1938-1946 (प्रशासनिक सिद्धान्तों को चुनौती)
4. **चतुर्थ चरण**—1947-1970 (अन्त: अनुशासनात्मक अध्ययन पर जोर)
5. **पंचम चरण**—1971-आज तक (नवीन लोक प्रशासन एवं नवीन लोक प्रबन्ध परिप्रेक्ष्य)

1. **प्रथम चरण : 1887-1926 (राजनीति-प्रशासन द्वैतभाव)** [First stage 1887-1926 (Political Administration Dualism)]—लोक प्रशासन का अध्ययन एक पृथक् विषय के रूप में सर्वप्रथम संयुक्त राज्य अमेरिका से प्रारम्भ हुआ। सन् 1887 में वुडरो विल्सन द्वारा **'प्रशासन के अध्ययन'** (A Study of Administration) पर लिखा गया एक निबन्ध **'पॉलिटिकल साइन्स क्वार्टरली'** नामक पत्रिका में प्रकाशित हुआ जिसे इस अध्ययन-क्षेत्र की प्रथम युग प्रवर्तक घटना माना जाता है। उन्होंने दर्शाया कि प्रशासन का विज्ञान हमारी राजनीति के उस अध्ययन का अन्तिम फल है जो लगभग 2,200 वर्ष पूर्व प्रारम्भ हुआ था। यह हमारी ही शताब्दी, लगभग हमारी अपनी पीढ़ी की उत्पत्ति है। विल्सन के इस निबन्ध की विषय-वस्तु का उद्देश्य प्रशासन को राजनीति से अलग एक स्वतन्त्र विषय के रूप में प्रतिष्ठित करना था। उनके अनुसार कानून के क्रियान्वयन से प्रशासन घनिष्ठ रूप से सम्बद्ध है। विल्सन ने बताया कि संविधान बनाने की अपेक्षा उसको चलाने का कार्य अधिक कठिन है। पहले सरकारी कार्यों के अध्ययन में वैज्ञानिक व्यवस्था और कानून के अनुशीलन पर बल दिया जाता था, किन्तु आर्थिक-सामाजिक जीवन में जटिलताएँ बढ़ने तथा राज्य के कार्यों में वृद्धि होने से अब यह आवश्यक हो गया है कि "प्रशासन के ऐसे विज्ञान का निर्माण किया जाए जो शासन के पथ को प्रशस्त करे ..... इसके संगठन को सुदृढ़ और विशुद्ध बनाए।" **प्रो० वाल्डो** ने वुडरो विल्सन को **'एक विधा के रूप में लोक प्रशासन का जनक'** माना है और यह नितान्त सही है।

कोलम्बिया विश्वविद्यालय के प्रशासनिक कानून के प्राध्यापक **फ्रैंक जे० गुडनॉव** द्वारा **'राजनीति और प्रशासन'** नामक कृति ने 20वीं शताब्दी के प्रारम्भिक वर्षों में एक नए विवाद का सूत्रपात किया। उन्होंने एक ओर नीतियों अथवा राज्य की इच्छा के प्रकटीकरण को राजनीति का आधार माना और दूसरी ओर राज्य की उन नीतियों को क्रियान्वित करने के कार्य को लोक प्रशासन से सम्बद्ध किया। उपर्युक्त लेख द्वारा इस मत की पुष्टि की गयी कि नीति निर्माण का कार्य नीति के क्रियान्वयन से अलग है। नीति निर्माण का कार्य जनता द्वारा निर्वाचित व्यवस्थापिकाओं द्वारा सम्पादित किया जाना चाहिए और उसके क्रियान्वयन का कार्य राजनीतिक रूप से तटस्थ, योग्य एवं तकनीकी दक्षता से युक्त प्रशासनिक कार्यों में निपुण शासकीय अधिकारियों द्वारा सम्पादित किया जाना चाहिए।

लोक प्रशासन को राजनीति विज्ञान से पृथक् अध्ययन के रूप में प्रतिष्ठित करने में एल०डी० व्हाइट की रचना 'इण्ट्रोडक्शन टू दी स्टडी ऑफ पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन' (Introduction to the Study of Public Administration, 1926) का महत्त्वपूर्ण योगदान है। यह ग्रन्थ राजनीति-प्रशासन द्वैतभाव पर जोर देता है। इसमें राजनीति व प्रशासन के बीच विभाजन को मानते हुए तथा सरकारी प्रशासन पर विशद विचार करते हुए प्रशासन के मानवीय पक्ष पर अधिक बल दिया गया है। इस पुस्तक को इस विषय की प्रथम पाठ्य-पुस्तक के रूप में मान्यता मिली।

2. **द्वितीय चरण : 1927-1937 (प्रशासन के सिद्धान्तों पर बल)** [Second Stage : 1927-1931 (Emphasis on the principles of administration)]—लोक प्रशासन विषय के विकास के इस दौर में राजनीति-प्रशासन द्विविभाजन के विचार के पुनर्निरीक्षण तथा 'मूल्य मुक्त' प्रबन्ध विज्ञान की उद्भावना की प्रवृत्ति दिखाई देती है। इस युग की प्रमुख मान्यता यह रही है कि प्रशासन के कुछ सिद्धान्त होते हैं जिनका पता लगाना और उनका समर्थन करना विद्वानों का काम है। इस नयी मान्यता को लेकर डब्ल्यू० एफ० विलोबी की पहली पुस्तक 'प्रिंसिपल्स ऑफ पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन' (Principles of Public Administration, 1927) 1927 में प्रकाशित हुई। विलोवी की पुस्तक का शीर्षक ध्यान देने योग्य है। वे इस बात में पूर्ण विश्वास रखते थे कि लोक प्रशासन में अनेक सिद्धान्त हैं। और इनको कार्यान्वित करने से लोक प्रशासन में सुधार हो सकता है। वैज्ञानिक प्रबन्ध आन्दोलन जिसके जनक फ्रेडरिक डब्ल्यू०टेलर थे, ने प्रबन्ध तथा प्रशासन विशेषज्ञों को प्रेरणा दी कि वे कुछ धारणाओं का निर्माण करें जो औद्योगिक पृष्ठभूमि में प्रशासनिक व्यवहार को निश्चित करें व उसकी व्याख्या करें। यह समझा गया कि टेलरवाद ध्यानपूर्वक पर्यवेक्षण, मापन तथा सामान्यीकरण की

TOUCH 'n PASS

वैज्ञानिक पद्धति है। इसने प्रशासनिक प्रक्रिया पर सर्वव्यापी सामान्यीकरण की खोज को लोकप्रिय बनाया। अत: वैज्ञानिक प्रबन्ध आन्दोलन के उपरान्त लोक प्रशासन पर जो कृतियाँ प्रकाशित हुईं, उनमें प्रशासन के सिद्धान्तों में रुचि दिखाई गई। इस दृष्टिकोण को आगे बढ़ाने वाली रचनाओं में उल्लेखनीय नाम हैं—मूने तथा रैले द्वारा लिखित 'प्रिंसिपल्स ऑफ ऑर्गनाइजेशन' (Principles of Organization), हेनरी फेयोल द्वारा लिखित 'इण्डस्ट्रियल एण्ड जनरल मैनेजमेण्ट' (Industrial and General Management), लूथर गुलिक तथा उर्विक द्वारा लिखित 'पेपर्स ऑन दि साइंस ऑफ ऐडमिनिस्ट्रेशन' (Papers on the Science of Administration) तथा मैरी पार्कर फॉले द्वारा लिखित 'क्रिएटिव एक्सपीरियन्स' (Creative Experience)। इन विद्वानों का दावा था कि प्रशासन में सिद्धान्त होने के कारण यह एक विज्ञान है। गुलिक और उर्विक ने प्रशासन के सिद्धान्तों को 'पोस्डकोर्ब' (Posdcorb) में समाहित किया। इस दौर में वैज्ञानिक प्रबन्ध के नए सम्प्रदाय के समर्थक लोक प्रशासन के अध्ययन में विशुद्ध वैज्ञानिक दृष्टिकोण पर बल देते हैं। वैज्ञानिक प्रबन्ध प्रणालियों की सहायता से लोक प्रशासन के अग्रणी चिन्तकों ने लोक प्रशासन के कुछ ऐसे सिद्धान्त तलाश करने आरम्भ किए जो सभी पर समान रूप से लागू हो सकें। यह युग लोक प्रशासन में सिद्धान्तों का स्वर्ण युग कहा जाता है।

3. **तृतीय चरण : 1938-1946 (प्रशासनिक सिद्धान्तों को चुनौती)** [Third stage : 1938-1946 (Challenges to Administrative Principles)]—लोक प्रशासन के विकास के तीसरे दौर का प्रारम्भ दूसरे चरण में प्रतिपादित यान्त्रिक दृष्टिकोण के विरुद्ध हुई प्रतिक्रिया से हुआ। प्रशासन के तथाकथित सिद्धान्तों को चुनौती दी गई और इन्हें 'कहावतें' कहा जाने लगा। उसी समय सामाजिक शक्तियों और आवश्यकताओं के निरन्तर दबाव के कारण उद्योगों में भी वैज्ञानिक प्रबन्ध को व्यापक और मानवीय बनाने की प्रक्रिया आरम्भ हो चुकी थी। इस सम्बन्ध में सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण योगदान प्रसिद्ध हॉथोर्न प्रयोगों का रहा। कार्य दलों पर केन्द्रित इन प्रयोगों ने कामगारों के उत्पादन पर सामाजिक और मनोवैज्ञानिक उपकरणों के शक्तिशाली प्रभाव का स्पष्ट प्रदर्शन करके वैज्ञानिक प्रबन्ध सम्प्रदाय की जड़ें हिला दीं। संगठनात्मक विश्लेषण के इस दृष्टिकोण ने लोगों का ध्यान औपचारिक संगठन में अनौपचारिक संगठन का प्रभाव, नेतृत्व, संगठन के परिवेश में गुटों के बीच पारस्परिक संघर्ष और सहयोग की ओर खींचा। इसने संगठनात्मक चिन्तन की 'मशीनी' धारणा की सीमाएं इंगित करके संगठनों में मानवीय सम्बन्धों के अत्यन्त महत्त्वपूर्ण रूप को दर्शाया। चेस्टर बर्नार्ड ने 1938 में 'दि फंक्शन्स ऑफ दि एक्जीक्यूटिव' (The Functions of the Executive) में संगठनात्मक विश्लेषण हेतु मनोवैज्ञानिक एवं व्यवहार पर आश्रित उपकरणों पर बल दिया। 1946 में प्रकाशित अपने एक निबन्ध में हर्बर्ट साइमन ने प्रशासन के सिद्धान्तों की हंसी उड़ाते हुए उन्हें 'कहावतों' की संज्ञा दी।

4. **चतुर्थ चरण : 1947-1970 (अन्त: अनुशासनात्मक अध्ययन पर जोर)** [Fourth stages : 1947-1970 (Emphasis on Internal disciplined Study)]—लोक प्रशासन के विकास के चतुर्थ चरण की दृष्टि से हर्बर्ट साइमन तथा रॉबर्ट डहल के नाम उल्लेखनीय हैं। हर्बर्ट साइमन की रचना 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव बिहेवियर' (Administrative Behaviour, 1947) लोक प्रशासन के विकास की यात्रा में मील का पत्थर है। साइमन के दृष्टिकोण ने लोक प्रशासन को मनोविज्ञान, समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र तथा राजनीति विज्ञान से जोड़कर इसके अध्ययन-क्षेत्र का विस्तार कर दिया। उसने श्रेणीगत प्रशासन सिद्धान्त तथा राजनीति-प्रशासन द्विविभाजन दोनों को प्रशासनिक चिन्तन और व्यवहार में अस्वीकार कर दिया। साइमन ने दो परस्पर धारणाओं का प्रतिपादन किया। एक धारणा प्रशासन का एक विशुद्ध विज्ञान विकसित करने में लग गयी जिसके लिए सामाजिक मनोविज्ञान का ठोस धरातल अपेक्षित था। दूसरी धारणा प्रशासन के मानवीय पहलुओं तथा लोक नीति के आदेशीकरण से सम्बद्ध रही। इसके लिए राजनीति विज्ञान, अर्थशास्त्र और समाजविज्ञान का व्यापक ज्ञान अपेक्षित समझा गया।

1947 में रॉबर्ट डहल ने अपने एक निबन्ध में यह सिद्ध किया कि लोक प्रशासन विज्ञान नहीं है और प्रशासन के विज्ञान के विकास में तीन बाधाएँ हैं— **प्रथम**, विज्ञान मूल्य मुक्त होता है, जबकि हर हालत में मूल्य प्रशासन को प्रभावित करते हैं; **द्वितीय**, प्रशासन के अध्ययन में मानव व्यवहार का अध्ययन करना जरूरी है और मानव व्यवहार सभी सम्भव विभिन्नताओं और अनिश्चितताओं से भरा होता है; तथा **तृतीय**, इसमें सीमित राष्ट्रीय और ऐतिहासिक सन्दर्भों से लिए गए मात्र कुछ उदाहरणों के आधार पर ही सार्वभौमिक सिद्धान्तों के गढ़ने की प्रवृत्ति होती है।

वस्तुत : लोक प्रशासन के विकास का यह चरण उसकी विकास यात्रा में **'संकट का काल'** रहा है। 'सिद्धान्तवादी विचारधारा' को हर्बर्ट साइमन ने चुनौती दी थी। उसके विज्ञान होने के दावे को चुनौती देते हुए रॉबर्ट डहल ने यह सिद्ध किया कि लोक प्रशासन विज्ञान नहीं है। लोक प्रशासन का क्या स्वरूप है, यही अब संदेह का विषय बन गया। इसे

TOUCH 'n PASS

'स्वरूप की संकटावस्था' या **'पहचान का संकट'** (Crisis of Identity) कहा जाने लगा। कुछ विद्वान उसे राजनीति विज्ञान की ओर धकेलने लगे जहाँ अब वह सौतेले व्यवहार का अनुभव करने लगा और अन्य विद्वान उसे 'प्रशासनिक विज्ञान' की चकाचौंध दिखाने लगे और तर्क देने लगे कि प्रशासन तो प्रशासन ही है, चाहे निजी कारखानों में हो अथवा सरकारी दफ्तरों में ऐसे बदलते परिवेश में लोक प्रशासन की अपनी पहचान खतरे में पड़ती दिखाई दी।

5. **पंचम चरण : 1971 से आज तक (नवीन लोक प्रशासन एवं नवीन लोक प्रबन्ध परिप्रेक्ष्य)** [Fifth stage : from 1971 to (till now new public administration and new managerial scenario)]—लोक प्रशासन के विकास के इस चरण में निम्नलिखित प्रवृत्तियाँ उभरी हैं—
   (i) प्रशासन को मुख्य रूप से किसी संगठन के भीतर लोगों और उससे बाहर लोगों के बीच निश्चित अवधि के भीतर होने वाली अनवरत अन्त: क्रिया की प्रक्रिया के रूप में देखा जाने लगा।
   (ii) लोक प्रशासन तथा निजी व्यवसाय के प्रशासन के अलग-अलग अध्ययनों को एक ही संगठित विज्ञान में बदल देने की प्रवृत्ति उभरी जिसके सिद्धान्त और धारणाएँ लोक प्रशासन और निजी प्रशासन दोनों पर समान रूप से लागू होते हैं।
   (iii) विविध सामाजिक परिवेश और पर्यावरण में प्रशासनिक व्यवस्थाओं के तुलनात्मक अध्ययन पर जोर।
   (iv) कम्प्यूटर युग के आरम्भ के साथ कम्प्यूटरों तथा दूसरे यन्त्रों की सहायता से मानव मस्तिष्क की निर्णय करने वाली तथा समस्याओं को सुलझाने वाली प्रक्रिया को समझने का प्रयास होने लगा।
   (v) अन्त: अनुशासनात्मक अध्ययन पर जोर।
   (vi) अनेक स्तरों पर राजनीति और प्रशासन की परस्पर एक-दूसरे में व्याप्ति।

प्र.2. भारतीय प्रशासन में मौर्य प्रशासनिक प्रणाली का वर्णन कीजिए।
Describe the mauryan administration system in indian administration.

उत्तर

मौर्य प्रशासनिक प्रणाली
(Mauryan Administration System)

भारतीय इतिहास ने मौर्य साम्राज्य के प्रारम्भ के साथ नए युग में प्रवेश किया क्योंकि यह पहली बार था कि भारत ने राजनीतिक एकता और प्रशासनिक एकरूपता को पाया। मौर्य साम्राज्य को चार प्रांतों में विभाजित किया गया था, जिनमें पूर्व में तोसली, पश्चिम में उज्जैन, दक्षिण में सुवर्णागिरी, और उत्तर में तक्षशिला थे। मौर्य राज्य की राजधानी पाटलिपुत्र थी।
मौर्यों ने प्रशासन की एक संगठित और विस्तृत प्रणाली विकसित की। केन्द्रीय प्रशासन राजा के अधीन होता था। इसके अतिरिक्त प्रांतीय प्रशासन, स्थानीय प्रशासन, राजस्व प्रशासन, न्यायिक प्रशासन, और सैन्य प्रशासन थे।
अब हम प्रशासनिक प्रणालियों पर चर्चा करेंगे। सबसे पहले, मौर्यों की केन्द्रीय प्रशासन से चर्चा प्रारम्भ करेंगे।

केन्द्रीय प्रशासन (Centralized Administration)

राजा मौर्य प्रशासन का सर्वोच्च और संप्रभु अधिकारी था। उसमें सर्वोच्च कार्यकारी, विधायी, और न्यायिक शक्तियाँ निहित थी। वह अपने राज्य की सुरक्षा के लिए उत्तरदायी था। वह नीतियों के लिए सामान्य रेखाएँ निर्धारित करता था, जिनकी पालना सभी अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा किया जाता था । वह मंत्रियों और शाही प्रशासन के अन्य अधिकारियों को नियुक्त करता था। साथ ही, राजा सेना का प्रमुख सेनापति और सम्पूर्ण सैन्य प्रशासन का शीर्ष हुआ करता था।
मौर्य साम्राज्य (अशोक से पहले) अनिवार्य रूप से एक हिन्दू राज्य था। हिन्दू अवधारणा के अनुसार, राज्य का सर्वोच्च प्रभुत्व 'धर्म' या 'कानून' हुआ करता था और राजा को इसका संरक्षक बनाया जाता था। राजा कभी भी कानून की अवहेलना करने का साहस नहीं करता था। उसे एक मंत्रीपरिषद द्वारा सहायता दी जाती थी और साथ ही साथ, सलाह भी दी जाती थी, जो राजा को दिन-प्रतिदिन के प्रशासन के संचालन में निर्देशित किया करता था। आपातकाल के दौरान यह मुख्य रूप से उसका दायित्व बन जाता था। राजा पर ब्राह्मणों का बहुत प्रभाव था और राजा उनकी अवज्ञा कभी भी नहीं कर सकते थे। वह हमेशा उनकी समर्थन की ओर देखते थे। इसके अतिरिक्त चूँकि मौर्य सरकार की शक्तियाँ प्रकृति में विकेंद्रीकृत थी, इसीलिए प्रांतीय राज्यपाल और प्रांतीय मंत्रियों को राजा को सभी प्रान्तीय मामलों में सलाह देने का अधिकार था।
मंत्रिपरिषद में मंत्रियों की संख्या विविध हुआ करती थी, परन्तु निश्चित नहीं। मंत्रियों को धर्म व धन के मामले में अपनी योग्यता को घोषित करना होता था। आपातकाल के समय में, राजा को मंत्रिपरिषद द्वारा बहुमत से लिए गए निर्णय द्वारा निर्देशित किया जाता था।

TOUCH 'n' PASS

इसके अतिरिक्त, नौकरशाही एक सुसंगठित पदानुक्रम में कार्यकारी, न्यायिक, और राजस्व कार्यालयों को सम्भाला करते थे। सम्पूर्ण प्रशासन प्रणाली को विभागों में संगठित किया गया था, जिसमें से प्रत्येक की अगुवाई एक अधीक्षक द्वारा की जाती थी। जिसे अध्यक्ष के नाम से जाना जाता था। अध्यक्ष की सहायता के लिए लिपिक, लेखाकार, और गुप्तचर हुआ करते थे। इसके अतिरिक्त उच्च अधिकारियों के दो पद होते थे जिनके नाम 'समाहर्ता' और 'संनिधाता' था। समाहर्ता पूरे मौर्य साम्राज्य के लिए राजस्व का संग्राहक था । अंतत: खर्च वाले भाग पर भी उसका नियंत्रण होता था। संनिधाता का पद कोषागार और भण्डार के प्रभारी अधिकारी का था। इसके अतिरिक्त, सेना के मंत्री, मुख्य पुजारी, और किले के संरक्षक जैसे अन्य अधिकारी भी थे।

प्रांतीय प्रशासन (Provincial Administration)

पूरे साम्राज्य को दो भागों में विभाजित किया गया था—

1. वह राज्य, जो राजा के प्रत्यक्ष शासन के अधीन, या
2. जागीरदार राज्य

मौर्य साम्राज्य जो राजा द्वारा सीधे शासित था, उसे कई प्रांतों में विभाजित किया गया था जिन्हें 'जनपद' कहा जाता था। अशोक के पास पांच प्रांत थे। उनकी राजधानियाँ थीं तक्षशिला, उज्जैन, तोसली, सुवर्णगिरी, और पाटलिपुत्र। प्रत्येक प्रान्त को जिलों में विभाजित किया गया था और प्रत्येक जिले को फिर से इकाईयों में विभाजित किया गया था।

हालाँकि इन केन्द्र शासित मौर्य प्रदेशों के अतिरिक्त, जागीरदार राज्य भी थे। उनके पास अत्यधिक स्वायत्ता थी।

प्रांतीय प्रशासन भी केन्द्रीय प्रशासन के समान कार्य करता था। मौर्य सम्राट साम्राज्य के मध्य और पूर्वी भागों पर शासन किया करते थे। अन्य क्षेत्रों पर प्रांतीय राज्यपालों का शासन था। प्रांतीय राज्यपाल प्रांतिय प्रशासन के दिन-प्रतिदिन के संचालन के लिए उत्तरदायी थे। उनसे ये अपेक्षा की जाती थी कि वे केन्द्रीय प्रशासन के साथ महत्त्वपूर्ण मामलों में परामर्श करेंगे। जिला अधिकारी, रिर्पोटर, लिपिक भी थे, जो प्रांतीय प्रशासन को सुचारू रूप से चलाने में सहायता करते थे।

स्थानीय प्रशासन (Local Administration)

'राजुकस' जिला प्रशासन का प्रभारी हुआ करता था, जिसकी स्थिति और कार्य आज के जिला कलेक्टर के समान हुआ करता था। इनको 'युक्तास' या अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा सहायता प्रदान की जाती थी। शहरी क्षेत्रों में 30 सदस्यों वाला एक नगरपालिका बोर्ड हुआ करता था। छ: समितियाँ बनाई गई थी, जिनमें प्रत्येक में पाँच बोर्ड सदस्य होते थे। यह समितियाँ शहरों के प्रशासन का संचालन करती थीं। समितियाँ निम्नलिखित थी—

1. औद्योगिक कला समिति
2. विदेशी समिति
3. जन्म और मृत्यु के पंजीकरण समिति
4. व्यापार और वाणिज्य समिति
5. निर्माताओं के पर्यवेक्षण समिति
6. उत्पाद और कस्टम शुल्क के संग्रहण समिति

ग्राम प्रशासन 'ग्रामनी' के हाथों में था और उनके श्रेष्ठ को 'गोपा' कहा जाता था, जो दस से पंद्रह गाँवों का प्रभारी था । जनगणना एक नियमित गतिविधि हुआ करती थी और गाँव के अधिकारियों को लोगों को उनकी जातियों और व्यवसायों के आधार पर क्रमांकित करना होता था। उन्हें प्रत्येक घर में जानवरों की गिनती भी करनी होती थी। कस्बों में जनगणना नगरपालिका के अधिकारियों द्वारा आयोजित की जाती थी, विशेष रूप से विदेशी और स्वदेशी आबादी दोनों के चलन पर दृष्टि रखने के लिए। ऐसा प्रतीत होता है कि जनगणना मौर्य प्रशासन में एक स्थायी संस्था बन गई थी।

राजस्व प्रशासन (Revenue Administration)

कौटिल्य ने राजकोष पर अधिक बल दिया क्योंकि सुचारू और सफलतापूर्वक प्रशासन उस पर निर्भर था। आय के मुख्य स्रोत भूमि राजस्व, कराधान, और किराए थे। भू-राजस्व, जो राजस्व का मुख्य स्रोत था, कुल उपज का 1/6 भाग था, हालाँकि असलियत में एक बहुत ऊँचा व अधिक भाग लिया जाता था। यह अनुपात किसानों की आर्थिक और स्थानीय स्थितियों के अनुसार तय किया जाता था। भू-राजस्व के अतिरिक्त, राजस्व के अन्य स्रोत उत्पाद शुल्क, वन कर, जल कर, खानों पर लगाया गया कर, मुद्रा कर आदि थे। मौर्य राजस्व का अधिकांश भाग सेना के वेतन, शाही सरकार के अधिकारियों, दान, और विभिन्न सार्वजनिक कार्यों जैसे सिंचाई परियोजना, सड़क निर्माण आदि का भुगतान करने पर खर्च किए जाते थे।

TOUCH 'n PASS

न्यायिक प्रशासन (Justice Administration)

राजा न्यायपालिका के प्रमुख था। राजा को अपील की सर्वोच्च अदालत माना जाता था और वह लोगों की अपील को व्यक्तिगत रूप से सुनता था। परन्तु, मौर्य साम्राज्य विशाल हुआ करता था राजा के लिए हर मामले को हल करना सम्भव नहीं था । इसीलिए, उन्होंने इस उद्देश्य से कई न्यायाधीशों की नियुक्ति की। वे सामान्य मामले सुनते थे। हालाँकि अशोक के शासनकाल में, न्यायिक प्रणाली में कई सुधार पेश किए गए थे। उनके शासनकाल में क्षमा प्रदान की जाती थी।

सर्वोच्च न्यायालय राजधानी में स्थित हुआ करता था और मुख्य न्यायाधीश को 'धर्मथिकारिन' कहा जाता था। प्रांतीय राजधानियों और जिले में 'अमात्य' के अधीन अधनीस्थ न्यायालय भी थे। गाँवों और कस्बों में, मामलों का निपटारा क्रमशः 'ग्रामव्रधा' और 'नगरण्यवाहरिकामाहामात्रा' द्वारा किया जाता था।

अपराधियों को जुर्माने, कारावास, उत्पीड़न, और मृत्यु जैसे विभिन्न प्रकार के दण्ड दिए जाते थे। शहर के सभी प्रमुख स्थानों पर पुलिस स्टेशन पाए जाते थे। कौटिल्य और अशोक दोनों ने जेलों और जेल अधिकारियों के बारे में उल्लेख किया है। इसमें किसी निर्दोश को सजा न देने का प्रावधान था। अशोक ने अधिकारियों के एक विशेष वर्ग की नियुक्ति की, जिन्हें धम्म 'महामात्रा' के रूप में जाना जाता है। अशोक के शिलालेखों पर कुछ सजाओं की माफी का उल्लेख मिलता है।

सैन्य प्रशासन (Military Administration)

राजा सेना का सर्वोच्च सेनापति था। मौर्य सेना अच्छी तरह से संगठित थी और यह 'सेनापति' के नियंत्रण में थी। ग्रीक लेखक प्लिनी के अनुसार, मौर्य सेना में छह लाख पैदल सेना, तीस हजार घुड़सवार, नौ हजार हाथी, और आठ हजार रथ थे।

युद्ध से सम्बन्धित मामलों को देखने के लिए 30 सदस्यों का एक मण्डल होता था। ये सदस्य छह समितियों में पाँच सदस्यों के रूप में प्रत्येक में रखे गए थे। ये समितियाँ सेना के निम्नलिखित खण्डों का प्रबंधन करने के लिए उत्तरदायी थी।

1. नौसेना
2. परिवहन और आपूर्ति
3. पैदल सेना
4. घुड़सवार सेना
5. युद्ध रथ
6. युद्ध के हाथी

प्रत्येक खण्ड अध्यक्ष या निरिक्षक के अधीन होता था।

मौर्य साम्राज्य को चन्द्रगुप्त मौर्य, बिन्दुसार और अशोक जैसे सफल प्रशासक होने का विशेषाधिकार प्राप्त था। साम्राज्य का प्रशासन विकेन्द्रीकृत था और प्रशासनिक शक्तियों को प्रशासनिक इकाईयों में विभाजित किया गया था। हालाँकि, ये इकाईयाँ कठोर केन्द्रीय नियंत्रण में थी।

अशोक ने मौर्य प्रशासनिक प्रणाली में नवाचारों और सुधारों को प्रारम्भ किया। उन्होंने कार्यकारी, विधायिका, और न्यायपालिका के कामकाज में सुधार किया। उन्होंने प्रांतीय प्रशासन में सुधारों को आरम्भ किया। उन्होंने लोक कल्याण के कार्यों को देखने के लिए कई अधिकारियों को नियुक्त किया। अशोक ने अधिकारियों के एक विशेष वर्ग की नियुक्ती की, जिन्हें धम्म महामात्रा के रूप में लोगों को सामग्री और उनके आध्यात्मिक कल्याण की देखभाल के लिए नियुक्त किया गया था। ये व्यक्ति धम्म के सुसमाचार का प्रसार करते थे।

प्र.3. गुप्तकाल में प्रशासनिक प्रणाली का विवरण दीजिए।

Give the discription of administration system in Gupta Period.

उत्तर

गुप्तकाल में प्रशासनिक प्रणाली
(Administration system In Gupta Period)

गुप्तवंश में प्रशासनिक व्यवस्था मौर्य साम्राज्य के समान ही थी। गुप्त शासन के समय, प्राचीन भारत में राजनीतिक सद्भाव था। इस अवधि में साम्राज्य को राज्य, राष्ट्र, देश, और मंडल के जैसे प्रशासनिक प्रभागों में वर्गीकृत किया गया था। इस प्रकार यह प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण के महत्त्व को दर्शाता है। प्रशासनिक प्रभागों ने शासकों को अपने क्षेत्रों को व्यवस्थित रूप से नियंत्रित करने में सहायता की। गुप्त काल की अवधि को प्रचीन भारत का स्वर्ण युग के रूप में वर्णित किया गया है। एक राजनीतिक छत्र के नीचे उत्तर भारत का एकीकरण हुआ जिस कारण क्रमबद्ध विकास और वृद्धि के युग का प्रारम्भ हुआ।

हम निम्नलिखित शीर्षकों के अंतर्गत गुप्त प्रशासन पर चर्चा करेंगे।

केन्द्रीय प्रशासन (Centralized Administration)

गुप्तकाल में सरकार का रूप राजशाही था परन्तु एक उदार राजशाही के रूप में इसका स्वागत किया जाता था। राजा को परमेश्वर, महाराजाधिराज और परमभद्राका; जैसे— उपाधियों से अलंकृत किया जाता था। वह सर्वोच्च अधिकारी था और उसके पास

TOUCH 'n PASS

साम्राज्य को सुचारू रूप से चलाने के लिए व्यापक शक्तियाँ होती थी। उन्हें राजनीतिक, प्रशासनिक, सैन्य, और न्यायिक शक्तियाँ प्राप्त थी। इस समय में राजा को दिव्य शक्ति के रूप में देखा जाता था, जिससे उनकी प्रतिष्ठा और शक्ति में वृद्धि हुई। उन्हें भगवान के रूप में देखा जाता था। हालाँकि, राजा के पास व्यापक शक्तियाँ थी, परन्तु वह अत्याचारी रूप से शासन नहीं कर सकता था। मंत्रिपरिषद और कई अन्य अधिकारी राजा के दिन-प्रतिदिन के कर्त्तव्यों के पालन के लिए सहायता प्रदान करते थे।

गुप्त राजाओं ने सभी राज्यपालों और सैन्य और नागरिक अधिकारियों को नियुक्त किया और ये सभी राजा के प्रति उत्तरदायी होते थे। राजा ही सारे सम्मान और उपाधियाँ दिया करते थे। राजा साम्राज्य में सर्व भूमि संरक्षक थे। उन्होंने बाँधों के निर्माण, न्याय प्रदान करने, करों की वसूली, और आवश्यकतामंदों को आश्रय देने जैसे कार्यों को देखा। राजा कभी भी स्वार्थी या देशद्रोही नहीं बन सकते थे। राज्य धर्म के अनुसार ही उन्हें शासन करना होता था। उनकी सलाह और सहायता के लिए मंत्री और उच्च अधिकारी भी होते थे और राजा उनके साथ शक्तियों का साझा करते थे। सम्राट को मंत्रिपरिषद द्वारा सहायता प्राप्त होती थी। राज्य के प्रधानमंत्री जिन्हें मंत्री मुखिया कहा जाता था, परिषद के प्रमुख थे। अन्य मामलों जैसे कि सैन्य मामलों, कानून और व्यवस्था के मामलों, और ऐसे अन्य मामलों को अलग-अलग अधिकारियों द्वारा सम्भाला जाता था। जिनमें महासंधि, विग्रहका, अमात्य, महाबालादिकृता और महादण्डनायक होते थे। राजा और उनके मंत्रियों की संयुक्त बैठक में सभी महत्त्वपूर्ण मामलों का निर्णय लिया जाता था। राजा अपने मंत्रियों द्वारा दी गयी राय का सम्मान करते थे।

एक उदार सम्राट होने के नाते, राजा अपनी प्रजा की भलाई के लिए हर समय अग्रसर रहता था। लोगों के सामाजिक और आर्थिक जीवन से स्वयं को जागरूक रखने के लिए राजा देश का भ्रमण किया करते थे।

प्रांतीय प्रशासन (Provincial Administration)

गुप्तों ने प्रांतीय और स्थानीय प्रशासन की प्रणाली को आयोजित किया। साम्राज्य को 'भुक्त' नामक विभागों में विभाजित किया था और प्रत्येक 'भुक्ति' को एक 'उपारिका' के अंतर्गत रखा जाता था। भुक्तियों को जिलों या विशाया में विभाजित किया गया था। एक विशाया 'विशायापति' के अंतर्गत होता था। विशायापति आमतौर पर शाही परिवार का सदस्य होता था। उन्हें कार्य में कार्यपरिषद् के प्रतिनिधियों द्वारा सहायता प्रदान की जाती थी।

स्थानीय प्रशासन (Local Administration)

शहर एक परिषद द्वारा शासित था और इसके प्रमुख को 'नगर रक्षक' के रूप में माना जाना था। 'पुरपाल उपारिका' एक अन्य अधिकारी था और नगर-रक्षक उसके अधीन होता था। इसके अतिरिक्त एक अन्य अधिकारी भी था जिसे 'अवस्थिका' के रूप में जाना जाता था, जो धर्मषालाओं के अधीक्षक के रूप में कार्य करता था।

पेशेवर निकायों पर अत्यधिक ध्यान दिया गया था। कारीगरों, व्यापारियों, और बैंकरों ने अपने स्वयं के संघ (गिल्ड) बनाए थे और वह मामलों का स्वयं ही प्रबंधन किया करते थे। संघ के व्यापारी शहरों में व्यापार को देखते थे।

गाँव, प्रशासन की सबसे छोटी इकाई थी। ग्रामिका गाँव का मुखिया होता था। अन्य अधिकारी, जैसे— दूत, दुर्ग प्रमुख, और करत्री भी होते थे। ग्राम सभा के द्वारा ग्रामिका की सहायता की जाती थी। गुप्तकाल में, ग्रामीण निकाय जैसे पंचायत ग्रामीणों के कल्याण के प्रभारी होते थे। इन ग्रामीण निकायों में गाँवों के मुखिया और बुजुर्ग सम्मिलित होते थे। इसीलिए, यह माना जा सकता है कि गुप्त काल में ने प्रशासन के सभी स्तरों पर स्थानीय भागीदारी को बढ़ावा मिला।

राजस्व प्रशासन (Revenue Administration)

राजस्व प्रशासन के कर्त्तव्यों को विनियुकतका, राजुका, उपारिका, दशपराधिका, और ऐसे अन्य अधिकारीगण द्वारा किया जाता था। राजस्व के 18 स्रोतों में से, भू-राजस्व मुख्य स्रोत था। यह आम तौर पर कुल उपज के एक-छठे हिस्से पर तय किया जाता था। इसके अतिरिक्त, भूमि का पुनर्ग्रहण आय का एक महत्वपूर्ण स्रोत था। उत्पन्न राजस्व का बड़ा भाग लोक कल्याण पर खर्च किया जाता था।

खेती करने वालों पर भूमि कर लगाया जाता था, जिनके पास कोई भूमि अधिकार नहीं था। यह कुल उपज का छठा हिस्सा होता था। आय के अन्य स्रोत भी थे, जैसे कि आयकर, जिसे 'भागा' के नाम से भी जाना जाता था। साथ ही, सीमा शुल्क, टकसाल शुल्क, वंशानुक्रम कर, और उपहार कर भी थे। इन करों के अतिरिक्त, दसापराधा जैसे कर होते थे, जो अपराधियों पर लगाए जाते थे।

वेतन का भुगतान आमतौर पर भूमि अनुदान (नकद के बदले) के रूप में किया जाता था।

ऐसे भूमि अनुदानों ने लाभार्थियों को भूमि पर वंशानुगत अधिकार दिया। हालाँकि, राजा के पास जमीन वापस लेने की शक्ति थी। ब्राह्मणों को दी गई भूमि पर कोई कर नहीं लगाया जाता था।

TOUCH 'n' PASS

अपशिष्ट भूमि को खेती के अंतर्गत लाया जाता था और चारागाह भूमि को संरक्षित किया जाता था। गुप्त शासकों ने सिंचाई सुविधाओं को बढ़ाया और इससे कृषि उत्पादन में वृद्धि हुई।

न्यायिक प्रशासन (Judicial Administration)

पहले की तुलना में गुप्तकाल की न्यायिक प्रणाली कहीं अधिक विकसित थी। इस अवधि में कानून पर कई पुस्तकों का संकलन किया गया और पहली बार नागरिक और आपराधिक कानूनों का स्पष्ट रूप से सीमांकन किया गया। विभिन्न प्रकार की सम्पत्ति से सम्बन्धित विवाद नागरिक कानून के अंतर्गत आते थे और चोरी और व्यभिचार आपराधिक कानूनों के अंतर्गत आते थे। विरासत के सम्बन्ध में विस्तृत कानून बनाए गए थे।

यह राजा का कार्य था कि वह कानून को बनाए रखे और ब्राह्मण, पुजारियों, न्यायाधीशों और मंत्रियों की मदद से कानूनी मामलों का निपटारा करे। अदालत का निर्णय कानूनी ग्रंथों, उस समय के प्रचलित सामाजिक रीति-रिवाजों तथा राजा के विवेक पर आधारित था। अपील करने के लिए राजा सर्वोच्च न्यायालय हुआ करता था। कारीगरों, व्यापारियों, और अन्य लोगों के संघ उनके अपने कानूनों द्वारा शासित थे।

न्यायिक प्रणाली के सबसे निचले स्तर पर ग्राम सभा थी। ये सभा अपने सामने आने वाले पक्षों के बीच विवादों को निपटाने के लिए कार्य करते थे। ऐसा माना जाता है कि दोशी व्यक्तियों को कड़ी सजाएँ नहीं दी जाती थी।

सैन्य प्रशासन (Military Administration)

गुप्त शासकों के पास एक विशाल सेना थी। इन्होंने एक स्थायी सेना बनाए रखी और उस समय घुड़सवार सेना और घोड़े के तीरंदाजी का उपयोग प्रचलन में था। साम्राज्य के क्षेत्रों पर तीखी नजर रखी जाती थी। शिलालेखों में संदर्भित प्रमुख सैन्य अधिकारी सेनापति, महासेनापति, बालाधिकृत, महाबालाधिकृत, दण्डनायका, संधिविग्रहिका, और महासन्धिविग्रहिका थे। सेना के पास सूचना भाग, घुड़सवार भाग, हाथी भाग और नौसेना भाग जैसे चार स्कंध थे। युद्ध के मुख्य हथियार धनुश और तीर, तलवार, कुल्हाड़ी, और भाले थे।

व्यापार और व्यवसाय (Busniss and Occupation)

इस साम्राज्य ने चीन, सीलोन, कई यूरोपीय देशों, और पूर्व भारतीय द्वीपों जैसे देशों के साथ व्यापार गतिविधियों को प्रारम्भ किया। इससे साम्राज्य आर्थिक और सामाजिक रूप से सुदृढ़ हो गया, जिसके कारण नए राज्यों को अपने राज्य के साथ मिलाया गया, जिससे साम्राज्य की क्षेत्रीय सीमाओं का विस्तार हुआ।

प्र.4. मध्यकालीन भारत में राजनीतिक जीवन का वर्णन कीजिए।
Describe the political life in medivial India.

उत्तर मध्यकालीन भारत, प्राचीन भारत और आधुनिक भारत के बीच भारतीय उपमहाद्वीप के इतिहास की एक लम्बी अवधि है। 6वीं से 13वीं शताब्दी की अवधि को पूर्व मध्यकालीन युग के रूप में जाना जाता है और 13वीं से 16वीं शताब्दी की अवधि को आधुनिक मध्यकालीन युग के रूप में जाना जाता है। मुगल साम्राज्य, जिसकी स्थापना भारत में 1526 ई० में हुई थी, को प्राय: आधुनिक मध्यकालीन युग के अन्त तथा प्रारम्भिक आधुनिक युग से संदर्भित किया गया है।

इस इकाई में, हम मुगलकाल के राजनीतिक और प्रशासनिक प्रणालियों की व्याख्या करेंगे।

मध्यकालीन भारत में राजनीतिक जीवन
(Political Life in Medieval India)

8वीं से 12वीं शताब्दी तक भारत के राजनीतिक जीवन में बड़ी संख्या में राज्यों की प्रधानता थी। बड़े राज्यों ने उत्तरी भारत और दक्कन में अपना वर्चस्व स्थापित करने का प्रयास किया। वर्चस्व के इस संघर्ष में मुख्य दावेदार प्रतिहार, पाला और राष्ट्रकूट थे। दक्षिण में, इस अवधि के दौरान उभरने वाला सबसे शक्तिशाली राज्य चोल का था। चोल ने देश में राजनीतिक एकीकरण किया। उत्तर भारत का चित्र राजनीतिक विखण्डन का था और इसी अवधि के दौरान भारत का एक नए धर्म इस्लाम के साथ संपर्क प्रारम्भ हुआ। यह संपर्क 7वीं शताब्दी के अन्त में अरब व्यापारियों के माध्यम से हुआ था।

8वीं शताब्दी के प्रारम्भ में अरबों ने सिंध पर विजय प्राप्त की। 10वीं शताब्दी में तुर्क, मध्य और पश्चिम एशिया में एक शक्तिशाली ताकत के रूप में उभरकर आये और परशिया पर विजय प्राप्त की। उनका जीवन परशिया संस्कृति और परम्परा से अत्यधिक रूप से प्रभावित हुआ। 10वीं शताब्दी के अंत में, तुर्क ने भारत पर आक्रमण किया और पंजाब पर अधिकार कर लिया। इसके बाद

TOUCH 'n PASS

12वीं शताब्दी के अंत और 13वीं शताब्दी के प्रारम्भ में अधिक तुर्की आक्रमण हुए, जिसने अंतत: सल्तनत राजवंश की स्थापना की। कुछ शताब्दियों के भीतर ही, जब अरब में इस्लाम का उदय हुआ ही था, यह धर्म भारत के हर हिस्से में अपने अनुयायियों के साथ देश का सबसे बड़ा दूसरा धर्म बन गया।

सल्तनत की स्थापना ने मध्यकालीन भारत के इतिहास में एक नए चरण को प्रारम्भ किया। राजनीतिक रूप से, इसके कारण लगभग एक सदी तक उत्तरी भारत और दक्कन के कुछ हिस्सों का एकीकरण हुआ। 14वीं शताब्दी के अंत में सल्तनत राजवंश के विघटन से देश के विभिन्न भागों में कई नए राज्यों का जन्म हुआ। इनमें से कुछ राज्य जैसे बहमनी और विजयनगर बहुत शक्तिशाली बन गए। तुर्क, फारसी, मंगोल, अफगान, और अरब-भारत में नए सामाजिक समूहों के रूप में बस गए। आर्थिक जीवन में महत्त्वपूर्ण परिवर्तन हुए। व्यापार और शिल्प को प्रोत्साहन मिला और इसी कारण से कई नए शहरों का व्यापार व शिल्प के केन्द्रों के रूप में जन्म हुआ।

मुगल प्रशासन (Mugal Administration)

मुगल साम्राज्य, जिसकी स्थापना 1526 ई० में भारत में हुई थी, को प्राय: आधुनिक मध्यकालीन युग के अंत और प्रारम्भिक आधुनिक युग के साथ संदर्भित किया जाता है। मुगल प्रशासन सबसे संगठित और दीर्घकालीन माना जाता है, यहाँ तक कि आधुनिक समय में भी इसका प्रभाव देखा जा सकता है। इस स्थिरता का कारण मुगल सल्तनत का लम्बे समय तक चलने वाला शासन था, जो लगभग तीन शताब्दियों से भी अधिक का था।

अकबर इस प्रशासनिक प्रणाली के वास्तुकार थे। मुगल प्रशासन ने मौर्य शासकों के राजनीतिक और प्रशासनिक जीवन में प्रचलित बहुत-सी परम्पराओं को आगे बढ़ाया। लेकिन, मौर्य शासकों की तुलना में, इन्होंने अधिक ध्यान केन्द्रीयकरण और एक कठोर संरचना पर किया, जबकि सार्वजनिक जीवन में स्वास्थ्य और सार्वजनिक नैतिकता जैसे सामाजिक पहलुओं पर अधिक ध्यान नहीं दिया, जो मौर्य राजाओं के लिए विशेष चिंता के विषय थे। सरकार के कामकाज को नियंत्रित करने वाले सिद्धान्तों को बनाए रखने से लेकर कराधान के नियम, विभागीय व्यवस्थाएँ, और अधिकारियों को दी गई उपाधियाँ सभी ईरान और मिस्त्र के खलीफेट से आयात किए गए थे। इस तरह एक इस्लामिक राज्य का उदय हुआ। मुगलों ने अखण्ड शासन व्यवस्था का निर्माण किया। सभी मुगल सम्राट शक्तिशाली थे और प्रशासन अधिक केन्द्रीकृत हो गया था। राजा, राज्य का प्रतीक था और सभी अधिकार और शक्ति का स्रोत और केन्द्र था। प्रांतीय सरकारें प्रशासनिक संस्थाओं की तरह से कार्य करती थीं।

मुगलों की एक कुशल सिविल सेवा थी। उन्होंने गुण को मान्यता देते हुए हिन्दू बुद्धिजीवियों को उच्च सिविल पदों पर लगाया। यह एक अत्यधिक शहरीकृत संस्था थी। नौकरशाही में भर्ती निकट सम्बन्धियों, वंश परम्परा, और राजा के प्रति व्यक्तिगत निष्ठा के सिद्धांतों पर आधारित थी। अधिकारीगण के कार्य मुख्य रूप से कानून-व्यवस्था का रख-रखाव, आंतरिक बगावत और विद्रोह से राजा के हितों की रक्षा, साम्राज्य की सीमाओं का विस्तार, और राजस्व तथा करों का संग्रहण था।

राजा की भूमिका (Role of King)

डा० जे०एन०सरकार के अनुसार, मुगल प्रशासन का उल्लेख "भारतीय व्यवस्था में फारसी-अरबी प्रणाली" में किया गया है। राजा एक संप्रभु था, जिसका शासन पैतृकता के रूप में था। अधिकारियों का मुख्य कार्य राज्य में कानून व्यवस्था बनाये रखना, आंतरिक बगावत और विद्रोह से राजा के हितों की रक्षा करना, राज्य की सीमाओं का बचाव और विस्तार करना, और राजस्व को एकत्र करना था।

समस्त प्रशासनिक तंत्र राजा के चारों ओर घूमता था और प्रजा की भलाई पर केन्द्रीत था। उस समय, जो सिद्धान्त माना जाता था, वह था कि निरंकुश राजतंत्र दैवीक अधिकार पर आधारित है। जनता के लिए राजा ही सबकुछ था। वह सर्व-शक्तिमान और सर्वोपरि था। सभी अधिकार उसके हाथ में होते थे तथा वही न्याय का स्त्रोत होता था।

पहला मुगल शासक बाबर युद्ध में इतना तल्लीन था कि वह प्रशासन तंत्र में सुधार लाने में अधिक समय नहीं दे पाया। हुमायूँ के साथ भी ऐसा ही हुआ। शेरशाह सूरी, जिसने थोड़े समय के लिए शासन किया था, ने कुछ प्रशासनिक सुधार प्रारम्भ किए, जो भविष्य के शासकों के लिए मार्गदर्शक सिद्ध हुए। मुगल सम्राटों की कुछ परम्पराओं और प्रथाओं के कारण उन्हें लोगों ने पसंद किया। राजा की प्रजा की ओर पहुँच थी और राजा प्रजा के जीवन से स्वयं को अवगत कराने के लिए राज्य का भ्रमण करता था।

मुगल प्रशासन बड़ी मात्रा में बादशाह अकबर की रचना थी और उसके बाद उसके दो उत्तराधिकारी सम्राट जहाँगीर और सम्राट शाहजहाँ भी इसी तरह से थे। हालाँकि, औरंगजेब ने प्रशासनिक प्रणाली में संशोधन किए और प्रतिक्रियावादी नीतियाँ अपनाई। मुगल प्रशासन तब तक रहा, जब तक कि ईस्ट इंडिया कम्पनी ने व्यापार और वाणिज्य क्षेत्र में प्रवेश किया और अधिकारों को अपने हाथों में ले लिया।

TOUCH 'n PASS

आगामी भाग में, हम केंद्रीय प्रशासन, प्रांतीय प्रशासन, और जिला व स्थानीय प्रशासन के स्तरों पर सम्पूर्ण मुगल प्रशासनिक प्रणाली पर चर्चा करेंगे। हम केंद्रीय प्रशासन की चर्चा के साथ आरम्भ करेंगे।

प्र.5. मुगल प्रशासनिक व्यवस्था की विवेचना कीजिए।

Evaluate the Mughal's administrative system.

उत्तर

मुगल प्रशासनिक व्यवस्था
(Mughal Administrative System)

केन्द्रीय प्रशासन
(Centralized Administrative)

राजा के पास कार्यों के निष्पादन हेतु, सलाह और सहायता के लिए कई मंत्री होते थे। उनमें से चार प्रमुख थे, जैसे 'दीवान', जो राजस्व और वित्त के प्रभारी थे; 'मीर बख्शी', सैन्य विभाग के प्रमुख थे; 'मीर समन', जो कारखानों के प्रभारी थे; और 'सद्र-उस-सुधर', धर्म और न्यायिक विभाग के प्रमुख थे। हालाँकि, राजा देश के लिए कानून बनाने के लिए पूरी तरह से स्वतन्त्र था, लेकिन वह कुरान के कानून के अंतर्गत ही हो सकता था।

अब हम उपरोक्त चार मंत्रियों के बारे में चर्चा करेंगे। प्रारम्भ करते हैं दीवान से।

1. **दीवान**—मुगल शासकों की सहायता के लिए मंत्री परिषद नहीं होती थी। राज्य के प्रशासन को व्यवस्थित बनाए रखने के लिए एक दीवान होता था, जो इस ओर सुल्तान की सहायता करता था। दीवान आम तौर पर राजस्व विभाग को सम्भालता था तथा औपचारिक अवसरों पर राजा का प्रतिनिधित्व भी किया करता था। दीवान-ए-तन और दीवान-ए-खल्सन दीवान को सहायता प्रदान करते थे। अबुल फजल के अनुसार, दीवान राजकीय राजकोष की देखभाल करता था और साम्राज्य की आय-व्यय का निरिक्षण भी करता था। पूरी राजस्व प्रणाली उसके नियंत्रण में होती थी। वह नए अधिग्रहीत क्षेत्रों के राजस्व को निर्धारित करता था और कमी होने पर उन्हें आर्थिक सहायता प्रदान करता था। युद्ध के समय सेना की गतिविधियों के कारण किसानों को हुई क्षति की पूर्ति जैसे मामलों का निर्णय भी दीवान करता था। यद्यपि, दीवान एक नागरिक असैनिक हुआ करता था पर आपातकाल के समय वह सैन्य कर्त्तव्यों का पालन भी किया करता था। इस प्रकार हम पाते हैं कि अधिकांश महत्त्वपूर्ण मामले दीवान के हाथों में थे।
   मुख्य प्रशासनिक अधिकारी के रूप में, दीवान सभी प्रांतों और उनके अधिकारियों पर नियंत्रण रखता था। राज्यपाल से लेकर पटवारी तक सभी अधिकारियों की गतिविधियाँ लगातार इसकी निगरानी में थी। प्रांतीय गवर्नर अपने प्रांत के राजस्व से सम्बन्धित खाते दीवान को ही भेजते थे। वह सड़कों, भवनों, पार्कों और इस तरह के अन्य निर्माण के लिए आवश्यक धन भी उपलब्ध कराता था। एक प्रांत से दूसरे प्रांत में धन के हस्तांतरण के लिए भी वह आवश्यक व्यवस्था करता था। इस प्रकार हम पाते हैं कि दीवान के पास व्यापक शक्तियाँ थी और सम्राटों द्वारा भी महत्त्वपूर्ण मुद्दों पर इनकी सलाह ली जाती थी। दीवान को एक बेहतर पारिश्रामिक भी दिया जाता था।
2. **मीर बख्शी**—मीर बख्शी के पद पर एक मंत्री हुआ करता था, जो पूरी सेना का सेनापति होता था। वह सैन्य मामलों में राजा के मुख्य सलाहकार के रूप में कार्य करता था। मनसबदार से सम्बन्धित सभी रिकार्ड भी मीर बख्शी ही रखता था। सेना में भर्ती, अच्छी तरह से सैनिकों का रखरखाव, सैन्य युद्ध परीक्षण, घोड़ों का निरिक्षण, सैनिकों के हाजिरी रजिस्टर का रखरखाव, और उन्हें लड़ाई के लिए तैयार करना इसके मुख्य कार्य थे। उसे युद्ध की रणनीति भी तैयार करनी होती थी।
3. **मीर समन**—मीर समन वह मंत्री होता था, जो शाही भवनों, सड़कों, पार्कों, कारखानों आदि के रख रखाव के काम को देखता था। सैन्य और घरेलू आपूर्ति के लिए भंडार के प्रावधान का उत्तरदायित्व भी इसी का होता था। राज्य की ओर से सभी सामान की खरीद और व्यापार और वाणिज्यिक गतिविधियों के लिए भी वह उत्तरदाई था। निर्यात की उत्तरदायित्व भी उसी पर थी। अभियानों के दौरान वह सम्राट के साथ जाया करता था और उनके ठहरने की व्यवस्था करता था।
   मीर समन को एक वरिष्ठ अधिकारी द्वारा सहायता प्रदान की जाती थी, जो दीवान-ए-ब्यूलत के नाम से जाना जाता था। ये वित्तीय पहलुओं को देखता था और वित्त विभाग के साथ इसका सीधा सम्पर्क हुआ करता था।
4. **सदर**—सदर मुख्य न्यायाधीश थे और धर्म सम्बन्धित मामलों के प्रभारी थे। सदर दो विभागों को देखता था, एक न्याय और दूसरा धर्म। काजी के रूप में यह न्यायिक कार्यों को देखता था। हम पाते हैं कि काजी मुस्लिम कानून के अनुसार न्यायिक मामलों को निपटाया करता था, इस कारण उसके पद को अत्यधिक गरिमा प्राप्त होती थी। उसे राजा की ओर से न्याय की शक्ति प्रयोग करने का हक था। वह निचली न्यायालयों के फैसलों के खिलाफ अपील भी सुनता था।

TOUCH 'n PASS

यह ध्यान देने वाली बात है कि मुगल काल के दौरान न्याय विभाग काफी भ्रष्ट था, जैसा कि प्रो० जे०एन० सरकार ने उल्लेख किया है— "कुछ अपवादों के साथ, मुगल काल के सभी काजी रिश्वत लेने के लिए कुख्यात थे।"

5. **मुहतासिब**—मुहतासिब का पद दो तरह के कर्त्तव्यों को निभाता था, जो एक ओर धर्मनिरपेक्ष था और दूसरी ओर धार्मिक था। अपने धार्मिक कर्त्तव्यों के सम्बन्ध में वह सुनिश्चित करता था कि इस्लाम के सिद्धान्त सुरक्षित हैं और धर्म के सिद्धान्त को निष्ठापूर्वक निभाया जा रहा है। नैतिक सिद्धान्तों को भी जनता के बीच लाया गया। प्रो० ए०एल० श्रीवास्तव ने कहा कि मुहतासिब शराब और अन्य नशीले पदार्थों के विरूद्ध थे। इसके अतिरिक्त, जुआ भी निशिद्ध था। धार्मिक कानून के अनुसार, प्रत्येक मुसलमान को दिन में पाँच बार नमाज पढ़ना आवश्यक था और जो लोग ऐसा नहीं करते थे उन्हें दण्डित किया जाता था।

इसके अतिरिक्त, बाजारों के उचित नियमन का उत्तरदायित्व भी मुहतासिब में अंतर्निहित था, इस भूमिका को निभाने के लिए वह उपयोग किए गए वजन और माप का निरिक्षण करता था और यह भी सुनिश्चित करता था कि चीजें उचित कीमतों पर उपलब्ध हो। वह शहर में स्वच्छता के रखरखाव के लिए भी उत्तरदाई था।

उपरोक्त अधिकारियों के अतिरिक्त, खबर लिखने वाला एक दरोगा-ए-डाक-चौकी होता था। खबर लिखने वाले को राजा मीर बख्शी की सलाह पर नियुक्त करता था। वह आमतौर पर पाँच साल की अवधि के लिए नियुक्त किया जाता था। संवाददाता को राज्य में होने वाली विभिन्न घटनाओं के बारे में राजा को सूचित करना होता था। उनसे ये आशा की जाती थी।

कि उनके द्वारा दी गयी सूचना प्रमाणिकता पर सही उतरेगी और साथ-साथ विश्वसनीय भी होगी। इसके लिए उन्हें पुरस्कृत भी किया जाता था (अन्यथा, अविश्वसनीय समाचार के लिए दंडित किया जाता था)। आमतौर पर, संवाददाता से यह आशा की जाती थी कि वे साप्ताहिक आधार पर रिपोर्ट राजा को प्रस्तुत करेगा।

डाक विभाग एक दरोगा-ए-चौकी की अधीन था। वह सुनिश्चित करता था कि राज्य के विभिन्न भागों से समाचार बिना किसी भी देरी के राजा तक पहुँचाए जाए। इस उद्देश्य से घोड़ों को तैयार रखा जाता था। दरोगा-ए-चौकी की सहायता के लिए एक अधिनस्थ दरोगा हुआ करता था।

अब हम प्रांतीय प्रशासन की चर्चा करेंगे।

प्रांतीय प्रशासन (Provincial Administrative)

पूरे राज्य को कई प्रांतों में विभाजित किया गया था। हालाँकि, प्रांतों की संख्या विभिन्न मुगल शासकों के काल में अलग-अलग हुआ करती थी। उदाहरण के लिए अकबर के अधीन 15 प्रांत थे, जबकि, जहाँगीर और औरंगजेब के अधीन प्रांतों की संख्या बढ़कर क्रमश: 17 और 21 हो गई थी।

साथ ही, कुछ ऐसे अधिकारी थे, जो विभिन्न क्षेत्रों के प्रभारी थे, जिनकी चर्चा अब हम करेंगे।

1. **सूबेदार** (Subedar)—प्रत्येक प्रांत एक सूबेदार के अधीन था, जिसे राज्यपाल के रूप में भी जाना जाता था। अकबर के समय में सूबेदार को सिपहसलार के नाम से भी जाना जाता था। सूबेदार का अस्तित्व उसके प्रांत में राजा के ही समान था, और कानून और व्यवस्था के रखरखाव, स्थानीय सेना पर नियंत्रण, राज्य को देय की वसूली, तथा न्याय के प्रावधान का उत्तरदायित्व इसी के हाथों में ही था। प्राय: शाही परिवार के सदस्यों या विश्वासपात्र कुलीन को ही राजा द्वारा इस पद पर नियुक्त किया जाता था। हालाँकि, इस पद पर नियुक्ति में राजा द्वारा प्रतिभा और कौशल के नियम का भी पालन किया जाता था। सुबेदार केवल अपनी योग्यता के आधार पर आसीन हुआ करता था और उसके सभी अधिकार राजा से प्राप्त होते थे और वे राजा के इच्छानुरूप अपने पद पर बना रहता था।
2. **दीवान** (Deewan)—दीवान को सुल्तान द्वारा नियुक्त किया जाता था और वह प्रांतों के प्रशासन को चलाने में सूबेदार की सहायता करता था। प्रारम्भिक मुगल शासन के समय, दीवान को सूबेदार के समानांतर ही माना जाता था। हालाँकि, दीवान को अपने समकक्षों के समान अधिकार प्राप्त नहीं थे। दीवान प्रांतीय प्रशासन के आय-व्यय तथा राजस्व संग्रह को देखा करता था।
3. **सदर** (Sadar)—सदर को राजा द्वारा नियुक्त किया जाता था और सदर के काम में दीवान या सूबेदार किसी भी प्रकार से हस्तक्षेप नहीं कर सकता था। वह प्राय: एक विद्वान तथा धार्मिक व्यक्ति होता था। वह भूमि और दान वितरित करता था। काजी और मीर आदिल इसके अधीन काम किया करता था।
4. **आमिल** (Amil)—आमिल एक राजस्व संग्रहण अधिकारी था, हालाँकि यह कुछ अन्य कर्त्तव्यों का पालन भी किया करता था। यह कृषि भूमि की देखभाल करता था और किसानों की बंजर भूमि को खेती योग्य भूमि में बदलने में सहायता

TOUCH 'n PASS

करता था। यह प्रांत के भीतर शांति व्यवस्था रखने में भी सहायता करता था। आमिल राजस्व संग्रहकों के काम की निगरानी के अतिरिक्त करकुन तथा मुकदम जैसे अधिकारियों के कार्यों का भी पर्यवेक्षण करता था।

5. **बख्शी** (Bukshi)—बख्शी का पद आमिल के समान ही था। वह कानूनगो के काम की निगरानी करता था और राजतंत्र द्वारा दर्ज किए गए विभिन्न अनुबंधों का रिकार्ड भी रखता था। वह खेती योग्य और बंजर भूमि और इन भूमि से होने वाले आय-व्यय का पूरा लेखा-जोखा रखता था। उसका कार्य राजा को वार्षिक आय और व्यय का विवरण भेजना था।
6. **पोटदार** (Potdar)—पोटदार का मुख्य कार्य किसानों से राजस्व संग्रहण करके, इसे राजकोष में जमा कराना होता था। वह जमा किए गए राजस्व की आवश्यक रसीद जारी करता था और उसका पूरा लेखा-जोखा रखने के लिए अधिकृत था। हालाँकि, दीवान की सहमति के बिना, पोटदार कोई खर्चा नहीं कर सकता था। दीवान की स्वीकृति से ही उसके द्वारा सारा पैसा जारी किया जा सकता था।
7. **फौजदार** (Faujdar)—फौजदार प्रांतीय सेना का प्रभारी होता था। वह सूबेदार को प्रांतों के प्रशासन में सहायता प्रदान किया करता था। वह प्रांत के भीतर कानून और व्यवस्था के रखरखाव के लिए जिम्मेदार था और सम्भावित विद्रोह को दबाने के लिए आवश्यक कदम भी उठाया करता था। कभी-कभी यह सेना के प्रदर्शन की व्यवस्था भी करता था। उसे डकैतों की गिरफ्तारी की जिम्मेदारी भी दी गयी थी।
8. **कोतवाल** (Kotwal)—कोतवाल मुख्य रूप से एक पुलिस अधिकारी था, हालाँकि, वह कुछ न्यायिक कार्य भी करता था। इसका उत्तरदायित्व प्रांत में कानून और व्यवस्था को बनाए रखना था।
9. **वाकया नवीस** (Wakya Navees)—वाकया नवीस का कार्य राजा को प्रांतों से सम्बन्धित सूचनाओं से अवगत कराना था। वास्तव में, राजा प्रांतीय प्रशासन पर केवल वाकया नवीस द्वारा प्रदान की गई जानकारी के आधार पर नियंत्रण करता था।

उपरोक्त विवरण के आधार पर हम यह कह सकते हैं कि मुगलों के अधीन प्रांतीय प्रशासन कुशल था। सम्राट प्रांतों पर पर्याप्त नियंत्रण रखने में सक्षम था। वह वहाँ होने वाली घटनाओं के बारे में भी जानता था। हालाँकि, काम और समय के कारण, राजा आवश्यकतानुसार प्रांतीय प्रशासन के लिए पर्याप्त समय नहीं दे पाता था, इसके कारण प्रांतीय प्रशासन में भ्रष्टाचार फैल गया।

जिला और स्थानीय प्रशासन (District and Local Administration)

प्रांतों को जिलों में विभाजित किया गया था, जिसे 'सरकार' के रूप में भी जाना जाता था। निम्नलिखित में कर्मचारी जिला स्तर पर विभिन्न कार्यों की देखरेख करते थे।

जिला प्रशासन

1. **फौजदार**—जिले का प्रशासनिक प्रमुख फौजदार होता था। फौजदार जिला स्तर पर वही काम करता था, जो काम प्रांतीय स्तर पर सूबेदार करता था। निस्संदेह वह सम्राट द्वारा नियुक्त किया जाता था, हालाँकि, उसे सूबेदार के नियंत्रण में ही कार्य करना होता था। उसका मुख्य कार्य कानून व्यवस्था को बनाए रखना तथा स्थानीय जमींदारों के विद्रोह को नियंत्रित करना था।

   उसे जिला स्तर पर राजस्व संग्रहण अधिकारी आमिल के कर्त्तव्यों का भी पालन करना होता था। इसलिए, उसे दीवान की निगरानी में काम करना होता था। वह जिले के राजस्व विभाग का प्रभारी भी होता था। वह किसानों के साथ सीधे सम्पर्क बनाए रखता था और उत्पादन बढ़ाने के लिए हर सम्भव उनकी सहायता करता था। वह किसानों को बैल, कीटनाशक, बीज, उर्वरक, और ऐसी अन्य सम्बन्धित चीजों की खरीद के लिए ऋण भी प्रदान किया करता था। वह दिए गए ऋण को आसान किस्तों में वसूल भी करता था। वह अपने नियंत्रण में आने वाली भूमि के बारे में दीवान को रिपोर्ट करता था, वह राजा को एक वार्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत करता था जिसमें प्रजा की आर्थिक स्थिति, खाद्यान्न की उपलब्धता, और कीमतों के साथ-साथ जमींदारों की गतिविधियों के बारे में जानकारी होती थी।
2. **कोतवाल**—जिला स्तर पर एक और अधिकारी होता था, जिसे 'कोतवाल' के नाम से जाना जाता था। उसका उत्तरदायित्व न्यायिक प्रमुख होने के साथ-साथ कानून और व्यवस्था को बनाए रखना भी था। वह आपराधिक मामलों की सुनवाई करता था, और उन लोगों के विरूद्ध कार्रवाई करता था, जो खाद्यान्न की जमाखोरी, दोषपूर्ण बजन का उपयोग और ऐसे ही अन्य सम्बन्धित मामलों में सम्मिलित होते थे। वह उन सभी लोगों पर निगाह रखता था, जो राजा से मिलने जाते थे। वह यह भी

TOUCH 'n PASS

सुनिश्चित करता था कि मुसलमानों द्वारा प्रत्येक शुक्रवार को नमाज अदा की जा रही है। वह विवाहों का प्रमाण-पत्र प्रदान करता था। मुगल सम्राट औरंगजेब, गैर-मुसलमानों से 'जज़िया' और 'जकात' कर एकत्र किया करता था।

स्थानीय प्रशासन (Local Administration)

जिलों को परगना और गाँवों में विभाजित किया गया था। निम्नलिखित कर्मचारीगण परगना स्तर और ग्राम स्तर पर विभिन्न कार्यों की देखरेख करते थे—

1. **मुक्कदम** (Mukaddam)—स्थानीय प्रशासन स्तर पर, जिलों को 'परगना' में विभाजित किया गया था। ये राजस्व संग्रहण की इकाईयाँ थी और हर एक इकाई मुक्कदम के नियंत्रण में आती थी।
   राजस्व एकत्र किया करता था और उसे राजकोष में जमा करता था। किसानों को यह अनुमति थी कि वे सीधे राजकोष में राजस्व जमा कर सकते थे। परगना स्तर पर अन्य राजस्व अधिकारी आमिल और कानूनगो थे, जो भू-राजस्व एकत्र करते थे। काजी भी हुआ करते थे, जो स्थानीय विवादों को सुलझाया करते थे।
2. **सरपंच** (Sarpanch)—प्रशासन की सबसे निचली इकाई गाँव थी। सरकारी हस्तक्षेप के बिना प्रजा के शासन के कारण इन्हें स्वायत्ता का अधिकार मिला हुआ था। प्रत्येक गाँव में एक पंचायत होती थी। पंचायत का नेतृत्व एक सरपंच करता था, जो लोगों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुना जाता था। सरपंच गाँव और जिला प्रशासन के बीच एक कड़ी का काम करता था। वह किसानों से राजस्व एकत्र करता था और उसे राजकोष में जमा कराता था। राजस्व जमा करने में किसी भी देरी के मामले में, ये जिला प्रशासन के प्रति उत्तरदायी होता था।
   सरपंच को उसकी आय के रूप में राजस्व की कुल वसूली का ढाई प्रतिशत मिलता था। उसे एक पटवारी और ग्राम लेखाकार द्वारा सहायता प्रदान की जाती थी। पटवारी खेतों से राजस्व एकत्र किया करता था और लेखाकार उस राजस्व का हिसाब रखता था।
   पंचायत सिंचाई, स्वास्थ्य, शिक्षा, और विकास कार्यक्रमों के लिए आवश्यक व्यवस्था करने के लिए भी उत्तरदाई थी। धार्मिक कर्त्तव्य उसकी देखरेख में सम्पन्न होते थे और गाँव के लोगों के नैतिक उत्थान के लिए भी वह उत्तरदाई था। विभिन्न त्यौहारों के उत्सव के लिए आवश्यक व्यवस्था करने और कानून व्यवस्था बनाये रखने का उत्तरदायित्व भी पंचायत का था। पंचायत कुछ न्यायिक शक्तियों का भी निर्वहन करती थी और मामूली विवादों का फैसला भी करती थी।

बहुविकल्पीय प्रश्न

प्र.1. भारतीय लोक प्रशासन संस्थान की स्थापना निम्न में से किसकी सिफारिश पर की गई?
(क) एपलबी रिपोर्ट (ख) देसाई आयोग
(ग) प्रशासनिक सुधार आयोग (घ) गोपालस्वामी अयंगर रिपोर्ट
उत्तर (क) एपलबी रिपोर्ट

प्र.2. लोक प्रशासन में 'लोक' शब्द का अभिप्राय है?
(क) जनता से (ख) व्यक्ति से (ग) समुदाय से (घ) सरकार से
उत्तर (घ) सरकार से

प्र.3. प्रबंधन का मर्म निम्न में से किसे कहते हैं?
(क) अभिप्रेरणा (ख) संचार (ग) नेतृत्व (घ) बुद्धि
उत्तर (ख) संचार

प्र.4. लोक प्रशासन के विकास में कौन-सा चरण मूल्य मुक्त प्रबंध विज्ञान को प्रस्तुत करने वाला माना जाता है?
(क) पहला (ख) दूसरा (ग) तीसरा (घ) चौथा
उत्तर (ग) तीसरा

प्र.5. मौर्यकाल में सैनिक प्रबन्ध की देखरेख करने वाला अधिकारी क्या कहलाता था?
(क) सेनापति (ख) अन्तपाल (ग) दुर्गपाल (घ) राजा
उत्तर (ख) अन्तपाल

TOUCH 'n' PASS

प्र.6. राजस्व विभाग के मुख्य अधिकारी को क्या कहते हैं?
(क) सेनापति (ख) दुर्गपाल (ग) समाहर्ता (घ) युवराज
उत्तर (ग) समाहर्ता

प्र.7. मौर्य प्रशासन में रूप दर्शक था–
(क) सिक्को का परीक्षक (ख) कोषाध्यक्ष
(ग) राजकीय आज्ञाओं को लिपिबद्ध करने वाला (घ) राजस्व एकीकृत करने वाला
उत्तर (क) सिक्कों का परीक्षक

प्र.8. चन्द्रगुप्त मौर्य की प्रशासनिक व्यवस्था का अनुसरण किसने किया?
(क) बिन्दुसार ने (ख) चाणक्य ने (ग) अशोक ने (घ) दशरथ ने
उत्तर (ग) अशोक ने

प्र.9. वर्तमान नगरपालिका प्रशासन का कौन-सा कार्य मौर्यकाल से जारी है?
(क) नापतोल के बाटों का निरीक्षण (ख) वस्तुओं की कीमत निर्धारित करना
(ग) जन्म एवं मृत्यु का पंजीकरण (घ) शिल्पकारों की सुरक्षा
उत्तर (ग) जन्म एवं मृत्यु का पंजीकरण

प्र.10. मौर्य प्रशासन में नापतौल का अध्यक्ष था?
(क) पोतुवाध्यक्ष (ख) प्रशास्ता (ग) नागरक (घ) प्रदेष्टा
उत्तर (क) पोतुवाध्यक्ष

प्र.11. पंकोदसन्निरोधे, मौर्य प्रशासन द्वारा लिया जाने वाला जुर्माना किससे सम्बन्धित था?
(क) पीने के पानी को गंदा करने पर (ख) सड़क पर कीचड़ फैलाने पर
(ग) कूडा फेकनें पर (घ) मंदिर को गंदा करने पर
उत्तर (ख) सड़क पर कीचड़ फैलाने पर

प्र.12. मौर्य प्रशासन में व्यवस्थापिका न्यायपालिका और कार्यपालिका कि समस्त शक्तियाँ किसमें निहित होती थी?
(क) मंत्रिपरिषद में (ख) राजा में (ग) अधिकारी में (घ) सेनापति में
उत्तर (ख) राजा में

प्र.13. निम्नलिखित कथनों पर विचार कीजिए।
1. दिल्ली सल्तनत के राजस्व प्रशासन में राजस्व वसूली के प्रभावी को आमिल कहा जाता था।
2. दिल्ली के सुल्तानों की इक्ता प्रणाली थी जो इल्तुतमिश ने शुरू की थी।
3. "मीर बक्सी" का पद दिल्ली के खिलजी सुल्तानों के शासनकाल में अस्तित्व में आया।

कौन-सा कथन सही है
(क) केवल 1 (ख) केवल 1 और 2 (ग) केवल 3 (घ) 1, 2 और 3
उत्तर (ख) केवल 1 और 2

प्र.14. निम्नलिखित ने कौन-सी एक विशिष्टता 'इक्ता व्यवस्था' की नहीं है?
(क) इक्ता एक राजस्व एकत्रित करने की व्यवस्था थी।
(ख) सियासवनामा इक्ता व्यवस्था की जानकारी का स्रोत था।
(ग) इक्ता से एकत्रित राजस्व सीधा सुल्तान के खाते में जाता था।
(घ) मुक्ति को इक्ता से एकत्रित राजस्व से सैनिक रखने पड़ते थे।
उत्तर (ग) इक्ता से एकत्रित राजस्व सीधा सुल्तान के खाते में जाता था।

प्र.15. दिल्ली सल्तनत में दीवान-ए-अर्ज विभाग की स्थापना किसने की?
(क) बलबन (ख) इल्तुतमिश (ग) अलाउद्दीन खिलजी (घ) फिरोज तुगलक
उत्तर (क) बलबन

TOUCH 'n' PASS

प्र.16. निम्नलिखित में से कौन एक युग्म सुमेलित नहीं है?

(क) दीवान-ए-मुस्तखराज — अलाउद्दीन खिलजी
(ख) दीवान-ए-अमीरकोही — मोहम्मद तुगलक
(ग) दीवान-ए-खैरात — फिरोज तुगलक
(घ) दीवान-ए-रियासत — बलबन

उत्तर (घ) दीवान-ए-रियासत — बलबन

प्र.17. सल्तनतकाल में 'दीवान-ए-अमीर-कोही' विभाग निम्नलिखित में से किससे सम्बन्धित था?

(क) सेना (ख) राजस्व (ग) कृषि (घ) मनोरंजन

उत्तर (ग) कृषि

प्र.18. 'दीवान-ए-अर्ज' विभाग सम्बन्धित था–

(क) शाही पत्राचार से (ख) विदेश विभाग से (ग) रक्षा विभाग से (घ) वित्त विभाग से

उत्तर (ग) रक्षा विभाग से

प्र.19. जबाबित का सम्बन्ध किससे था?

(क) राज्य कानून से
(ख) मनसब प्रणाली को नियंत्रित करने वाले कानून से
(ग) टकसाल से सम्बन्धित कानून
(घ) कृषि सम्बन्धित कर से

उत्तर (क) राज्य कानून से

प्र.20. हदीस है एक

(क) इस्लामिक कानून (ख) बंदोबस्त कानून (ग) सल्तनत कालीन कर (घ) मनसबदारी प्रथा

उत्तर (क) इस्लामिक कानून

प्र.21. अबुल फजल द्वारा लिखित ग्रन्थ (अकबर के काल में) लोक प्रशासन का एक उल्लेखनीय ग्रन्थ माना जाता है–

(क) आइन-ए-अकबरी को
(ख) इण्डिका को
(ग) (क) और (ख) दोनों
(घ) इनमें से कोई नहीं

उत्तर (क) आइन-ए-अकबरी को

प्र.22. लोक प्रशासन के विकास को कितने चरणों में विभक्त किया गया है?

(क) 5 (ख) 4 (ग) 3 (घ) 7

उत्तर (क) 5

प्र.23. लोक प्रशासन का जनक किसे माना जाता है?

(क) गुडनॉव को
(ख) डब्ल्यू०एच०विलोबी को
(ग) वुडरो विल्सन को
(घ) इनमें से कोई नहीं

उत्तर (ग) वुडरो विल्सन को ❑

TOUCH 'n PASS

- यद्यपि इस पुस्तक को यथासम्भव शुद्ध एवं त्रुटिरहित प्रस्तुत करने का भरसक प्रयास किया गया है, तथापि इसमें कोई कमी अथवा त्रुटि अनिच्छाकृत ढंग से रह गई हो तो उससे कारित क्षति अथवा सन्ताप के लिए लेखक, प्रकाशक तथा मुद्रक का कोई दायित्व नहीं होगा। सभी विवादित मामलों का न्यायक्षेत्र मेरठ न्यायालय के अधीन होगा।
- इस पुस्तक में समाहित सम्पूर्ण पाठ्य-सामग्री (रेखा व छायाचित्रों सहित) के सर्वाधिकार प्रकाशक के अधीन हैं। अतः कोई भी व्यक्ति इस पुस्तक का नाम, टाइटिल-डिजाइन तथा पाठ्य-सामग्री आदि को आंशिक या पूर्ण रूप से तोड़-मरोड़कर प्रकाशित करने का प्रयास न करें, अन्यथा कानूनी तौर पर हर्जे-खर्चे व हानि के जिम्मेदार होंगे।
- इस पुस्तक में रह गई तथ्यात्मक त्रुटियों तथा अन्य किसी भी कमी के लिए विद्वत् पाठकगण से भूल-सुधार/सुझाव एवं टिप्पणियाँ सादर आमन्त्रित हैं। प्राप्त सुझावों अथवा त्रुटियों का समायोजन आगामी संस्करण में कर दिया जाएगा। किसी भी प्रकार के भूल-सुधार/सुझाव आप info@vidyauniversitypress.com पर भी ई-मेल कर सकते हैं।